

NOU

Norges offentlige utredninger **2016:4**

Ny kommunelov

Norges offentlige utredninger 2016

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Arbeidstidsutvalget
Arbeids- og sosialdepartementet
2. Endringer i verdipapirhandelloven
– flagging og periodisk rapportering
Finansdepartementet
3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til
kunnskapsøkonomi
Finansdepartementet
4. Ny kommunelov
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2016:4**

Ny kommunelov

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2013.
Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 10. mars 2016.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1265-6

07 Aurskog AS

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 21. juni 2013 ble det oppnevnt et utvalg som fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. I mandatet ble utvalget bedt om å fremme et helhetlig forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.

Kommunelovutvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo, 10. mars 2016

Oddvar Flæte
(leder)

Hilde Bjørnå

Kjersti Flåten

Siri Halvorsen

Valgerd Svarstad Haugland

Roald Hopsnes

Osmund Kaldheim

Ole Gustav Narud

Nina Neset

Trygve G. Nordby

Øyvind Renslo

Sigrid Stokstad

Stein A. Ytterdahl

Jan Morten Sundeid
(sekretariatsleder)

Bent Devik

Susanne Rynning Moshuus

Innhold

1	Mandat, prinsipielle betraktninger og sammendrag ..	13	1.3.22	Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøtterege- verket (kapittel 22)	30
1.1	Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid	13	1.3.23	Kontroll og tilsyn med kommunene (kapittel 23)	31
1.1.1	Utvalgets sammensetning	13	1.3.24	Internkontroll (kapittel 24)	31
1.1.2	Utvalgets mandat	13	1.3.25	Kontrollutvalget og kontroll- utvalgssekretariatet (kapittel 25) ...	31
1.1.3	Utvalgets arbeid	16	1.3.26	Revisjon (kapittel 26)	31
1.2	Utvalgets prinsipielle betraktninger og viktigste forslag ..	17	1.3.27	Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet (kapittel 27)	32
1.2.1	Innledning	17	1.3.28	Kommunen som tilsynsinstans (kapittel 28)	32
1.2.2	Kommunalt selvstyre	17	1.3.29	Statlig kontroll og tilsyn mv. (kapittel 29)	33
1.2.3	Folkestyre	18	1.3.30	Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 30)	33
1.2.4	Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner	20	2	Internasjonal og nordisk rett	34
1.2.5	Kommunal økonomi	20	2.1	Det europeiske charteret om lokalt selvstyre	34
1.2.6	Kontroll og tilsyn	22	2.1.1	Innledning	34
1.2.7	Forenkling	23	2.1.2	Bakgrunnen for charteret og Norges tilslutning	34
1.3	Sammendrag	23	2.1.3	Charterets plass i norsk rett	34
1.3.1	Innledning	23	2.1.4	Innholdet i charteret – hovedtrekk	35
1.3.2	Internasjonal og nordisk rett (kapittel 2)	23	2.1.5	Er charterets krav oppfylt i norsk rett?	36
1.3.3	Formål (kapittel 3)	23	2.1.6	Utvalgets vurderinger	36
1.3.4	Kommunalt selvstyre (kapittel 4) ..	23	2.2	EØS-regler	37
1.3.5	Virkeområde (kapittel 5)	24	2.3	Internasjonale menneske- rettigheter	37
1.3.6	Kommuners informasjonsplikt (kapittel 6)	24	2.4	Nordisk rett	38
1.3.7	Innbyggerdeltakelse (kapittel 7) ...	24	3	Formål	39
1.3.8	Folkevalgte organer og administrasjonen (kapittel 8)	24	3.1	Innledning	39
1.3.9	Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme (kapittel 9)	25	3.2	Gjeldende rett	39
1.3.10	Ordfører (kapittel 10)	25	3.3	Utvalgets vurderinger	40
1.3.11	Kommunale foretak (kapittel 11) ..	26	3.3.1	Innledning	40
1.3.12	Valgbarhet. Ombudsplikt og suspensjon mv. (kapittel 12)	26	3.3.2	Generelt om kommunelovens formålsbestemmelse	41
1.3.13	Valg av medlemmer til folkevalgte organer (kapittel 13)	27	3.3.3	Hensyn i en ny formåls- bestemmelse i kommuneloven	41
1.3.14	Godtgjøring og velferdsgoder (kapittel 14)	27	4	Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter	44
1.3.15	Utvidet innsynsrett og taushets- plikt for folkevalgte (kapittel 15) ...	27	4.1	Innledning	44
1.3.16	Saksbehandlingsregler for folke- valgte organer (kapittel 16)	28	4.2	Bakgrunn	44
1.3.17	Inhabilitet for folkevalgte og ansatte (kapittel 17)	28	4.3	Gjeldende rett	47
1.3.18	Interkommunalt samarbeid (kapittel 18)	28	4.3.1	Kommunalt selvstyre	47
1.3.19	Økonomiforvaltning (kapittel 19) ..	28			
1.3.20	Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier mv. (kapittel 20)	30			
1.3.21	Selvkost (kapittel 21)	30			

4.3.2	Legalitetsprinsippet – krav til lovhjemmel	48	6.2	Gjeldende rett	67
4.3.3	Prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene	49	6.3	Utvalgets vurderinger	68
4.3.3.1	Nærhetsprinsippet	49	6.3.1	Informasjonsplikt	68
4.3.3.2	Forholdsmessighetsprinsippet (proporsjonalitetsprinsippet)	49	6.3.2	Plikt til å legge til rette for tilgang til informasjon	69
4.3.3.3	Fullfinansieringsprinsippet	50	6.3.3	Kommunale selskaper, interkommunalt samarbeid og avtaler med private	69
4.4	Kort om nordisk rett	50	6.3.4	Informasjonsstrategi	69
4.4.1	Sverige	51	7	Innbyggerdeltakelse	70
4.4.2	Danmark	51	7.1	Innledning	70
4.4.3	Finland	52	7.2	Gjeldende rett	70
4.5	Innledende merknader fra utvalget	52	7.2.1	Innledning	70
4.6	Generelt om begrepet kommunalt selvstyre og nasjonale rammer for kommunalt selvstyre	53	7.2.2	Innbyggerforslag	70
4.6.1	Begrepet kommunalt selvstyre	53	7.2.3	Lokale folkeavstemninger	71
4.6.2	Rammene for kommunalt selvstyre. Betydningen av statlig regelstyring	55	7.3	Andre deltakelsesordninger	71
4.7	Lovfesting av det kommunale selvstyret og dets rammer – utvalgets vurderinger	56	7.3.1	Konsultasjonsordninger	71
4.7.1	Begrunnelse for å lovfeste det kommunale selvstyret og dets rammer	56	7.3.2	Deliberasjonsordninger	71
4.7.2	Utforming av lovbestemmelse om det kommunale selvstyret	57	7.3.3	Idédugnader	71
4.7.3	Bestemmelse om krav til lovhjemmel	58	7.3.4	Medstyring	71
4.8	Kommunalt selvstyre ellers i kommuneloven	59	7.4	Evaluering av ordningen med innbyggerforslag	72
4.9	Prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene – utvalgets vurderinger	59	7.5	Utvalgets vurderinger	72
4.9.1	Lovfesting av overordnede prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene	59	7.5.1	Innledning	72
4.9.2	Prinsipper som bør lovfestes	61	7.5.2	Innbyggerforslag	73
4.9.2.1	Forholdsmessighetsprinsippet	61	7.5.3	Lokale folkeavstemninger	73
4.9.2.2	Nærhetsprinsippet	61	7.5.4	Andre deltakelsesordninger	75
4.9.2.3	Finansieringsprinsippet	62	8	Folkevalgte organer og administrasjonen	76
5	Virkeområde	64	8.1	Innledning	76
5.1	Innledning	64	8.2	Bakgrunn	77
5.2	Gjeldende rett	64	8.3	Nordisk rett	78
5.3	Utvalgets vurderinger	65	8.4	Folkevalgte organer og folkevalgte	78
5.3.1	Hovedregelen om virkeområdet	65	8.4.1	Gjeldende rett	78
5.3.2	Regler for selvstendige rettssubjekter som kommunen er involvert i	65	8.4.1.1	Folkevalgte organer	78
6	Kommuners informasjonsplikt	67	8.4.1.2	Virkeområdet for saksbehandlingsreglene og valgbarhetsreglene	81
6.1	Innledning	67	8.4.1.3	Folkevalgte	81
			8.4.2	Utvalgets vurderinger	81
			8.4.2.1	Folkevalgte organer	81
			8.4.2.2	Reglement for folkevalgte organer	87
			8.4.2.3	Folkevalgte	87
			8.5	Kommunens administrasjon. Kommunedirektør	87
			8.5.1	Gjeldende rett	87
			8.5.2	Utvalgets vurderinger	88
			8.5.2.1	Innledning	88
			8.5.2.2	Tittelen på lederen av kommunens administrasjon	88
			8.5.2.3	Roller og oppgaver for administrasjonen og kommunedirektøren	89
			8.6	Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen	92

8.6.1	Gjeldende rett	92	10.3	Gjeldende rett	123
8.6.2	Utvalgets vurderinger	93	10.3.1	Ordførers myndighet og oppgaver	123
8.6.2.1	Innledning	93	10.3.2	Valg av ordfører	123
8.6.2.2	Samspill og skille mellom folkevalgte og administrasjonen	93	10.4	Kort om utenlandsk rett	124
8.6.2.3	Folkevalgte organer og administrative organer	94	10.5	Ordførers rolle og myndighet – utvalgets vurderinger	124
8.7	Delegering	95	10.5.1	Generelt om utvidet myndighet og oppgaver til ordfører	124
8.7.1	Gjeldende rett	95	10.5.2	Hvilke myndighetsområder	125
8.7.2	Utvalgets vurderinger	96	10.5.3	Rapportering	127
8.8	Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet	98	10.6	Valg av ordfører – utvalgets vurderinger	127
8.8.1	Innledning	98	10.6.1	De ordinære bestemmelsene om valg av ordfører	127
8.8.2	Gjeldende rett	98	10.6.2	Direkte valg av ordfører som alternativ valgordning	127
8.8.2.1	Generelt	98	10.6.3	Utformingen av ordning med direkte valg av ordfører	128
8.8.2.2	Privatrettslige disposisjoner	99	10.6.4	Direkte valg av ordfører ved parlamentarisme	129
8.8.2.3	Utøvelse av offentlig myndighet ...	100			
8.8.2.4	Kort om hvem som kan treffe beslutninger for kommunen	100			
8.8.2.5	Praktiske eksempler. Dommer	101			
8.8.3	Utvalgets vurderinger	102	11	Kommunale foretak	130
8.8.3.1	Innledning	102	11.1	Innledning	130
8.8.3.2	Hvorfor regulere i kommuneloven	103	11.2	Gjeldende rett	130
8.8.3.3	Grunnleggende hensyn ved regulering av representasjon og legitimasjon	103	11.3	Kartlegging av kommunale foretak	131
8.8.3.4	Privatrettslige disposisjoner	104	11.4	Utvalgets vurderinger	132
8.8.3.5	Utøvelse av offentlig myndighet ...	108	11.4.1	Innledning	132
			11.4.2	Eierstyring	132
			11.4.3	Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og tjenestemann eller folkevalgt i kommunen	133
9	Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme	110	11.4.4	Parlamentarisk styrte kommuner ..	134
9.1	Innledning	110	11.4.5	Forholdet til statsstøtteforbudet i EØS-avtalen – handlingsrom	134
9.2	Gjeldende rett	111			
9.3	Kartlegging av effektene av formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen	112	12	Valgbarhet. Ombudsplikt og suspensjon mv.	135
9.4	Utvalgets vurderinger	113	12.1	Innledning	135
9.4.1	Innledning	113	12.2	Valgbarhet	135
9.4.2	Videreføring av parlamentarismemodellen	114	12.2.1	Gjeldende rett	135
9.4.3	Vilkår for innføring av parlamentarisme	115	12.2.2	Utvalgets vurderinger	136
9.4.4	Åpenhet	116	12.3	Ombudsplikt og suspensjon mv. ...	138
9.4.5	Saksutredninger	116	12.3.1	Innledning	138
9.4.6	Polarisering – manglende gjennomslag for mindretallet	117	12.3.2	Gjeldende rett	139
9.4.7	Tiltak for å styrke opposisjonens og kommunestyrets rolle i parlamentarisk styrte kommuner	118	12.3.3	Nordisk rett	139
9.4.8	Politiske stillinger	119	12.3.4	Kartlegginger av fritakspraksis	140
9.4.9	Støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet	119	12.3.5	Utvalgets vurderinger	141
			12.4	Rett til fri fra arbeid for personer som er folkevalgte i andre nordiske land	146
10	Ordfører	121	12.4.1	Gjeldende rett	146
10.1	Innledning	121	12.4.2	Bakgrunn	146
10.2	Bakgrunn. Forsøk	121	12.4.3	Utvalgets vurderinger	146
			13	Valg av medlemmer til folkevalgte organer	148

13.1	Innledning	148	15.4.4	Krav til flertall ved vedtak om innsyn	165
13.2	Representasjon av begge kjønn	148	15.4.5	Nærmere om innsyn i taushetsbelagte opplysninger	165
13.2.1	Gjeldende rett	148	15.4.6	Nærmere om innsyn i dokumenter som kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven	166
13.2.1.1	Forholdsvalg	148	15.4.7	Innsynsrettens omfang i kommuner med parlamentarisk styreform	166
13.2.1.2	Avtalevalg	148	15.4.8	Folkevalgtes taushetsplikt om opplysninger i dokumenter som det gis innsyn i	167
13.2.2	Utvalgets vurderinger	149	15.4.9	Taushetsplikt ved lukkede møter ..	168
13.2.2.1	Avtalevalg	149	15.4.10	Reglement	169
13.2.2.2	Forholdsvalg	149			
13.3	Adgang til å rette på stemmesedlene	150	16	Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer	170
13.3.1	Gjeldende rett	150	16.1	Innledning	170
13.3.2	Utvalgets vurderinger	151	16.2	Gjeldende rett	170
14	Godtgjøring og velferdsgoder ..	152	16.2.1	Bestemmelsenes virkeområde	170
14.1	Folkevalgtes rett til godtgjøring og dekning av utgifter mv.	152	16.2.2	Møteprinsippet. Fjernmøte, hastemøte mv.	171
14.1.1	Innledning	152	16.2.3	Innkalling til møter. Saksliste. Kunngjøring. Vedtak	171
14.1.2	Gjeldende rett	152	16.2.4	Møteoffentlighet	172
14.1.2.1	Arbeidsgodtgjøring	152	16.2.5	Reglement. Arkiv	173
14.1.2.2	Dekning av utgifter og økonomisk tap	153	16.2.6	Rettsvirkning av brudd på saksbehandlingsreglene	173
14.1.2.3	Pensjon	153	16.3	Kort om nordisk rett	174
14.1.3	Utvalgets vurderinger	154	16.4	Utvalgets vurderinger	174
14.1.3.1	Godtgjøring	154	16.4.1	Bestemmelsenes virkeområde	174
14.1.3.2	Dekning av utgifter og økonomisk tap	154	16.4.2	Møteprinsippet	175
14.1.3.3	Særlig om frikjøp	154	16.4.3	Innkalling til møter. Saksliste. Kunngjøring. Møtebok. Vedtak	176
14.1.3.4	Pensjon	154	16.4.4	Møteoffentlighet	176
14.1.3.5	Ettergodtgjøring	154	16.4.4.1	Generelt om hensyn bak reglene om møteoffentlighet	177
14.2	Folkevalgtes rett til ulike velferdsgoder	155	16.4.4.2	Møte i kommunelovens forstand ..	178
14.2.1	Innledning	155	16.4.4.3	Lukkingsgrunner	179
14.2.2	Gjeldende rett	155	16.4.5	Fjernmøter	183
14.2.2.1	Innledning	155	16.4.6	Hastesaker	184
14.2.2.2	Er folkevalgte å anse som arbeidstakere eller frilansere?	155	16.4.7	Reglement. Arkiv	185
14.2.2.3	Rettigheter etter folketrygdloven ..	156	17	Inhabilitet for folkevalgte og ansatte	186
14.2.2.4	Rett til foreldrepermisjon etter arbeidsmiljøloven	156	17.1	Innledning	186
14.2.2.5	Ferieloven	156	17.2	Gjeldende rett	186
14.2.3	Utvalgets vurderinger	156	17.2.1	Forvaltningsloven	186
15	Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte	158	17.2.2	Kommuneloven	187
15.1	Innledning	158	17.3	Kort om nordisk rett	188
15.2	Utvidet innsynsrett	158	17.4	Utvalgets vurderinger	188
15.2.1	Gjeldende rett	158	17.4.1	Generelt om inhabilitetsreglene	188
15.2.2	Praksis	160	17.4.2	Reguleringssted	189
15.3	Taushetsplikt	161	17.4.3	Valg til offentlige tillitsverv	189
15.3.1	Gjeldende rett	161			
15.3.2	Praksis	163			
15.4	Utvalgets vurderinger	164			
15.4.1	Innledning	164			
15.4.2	Hvem skal ha utvidet innsynsrett ..	164			
15.4.3	Når oppstår utvidet innsynsrett	165			

17.4.4	Folkevalgt med tidligere befattning med saken som ansatt ...	189	19	Økonomiforvaltning	213
17.4.5	Intern klagebehandling i kommunen	190	19.1	Innledning	213
17.4.6	Fritak av personlige grunner	190	19.1.1	Sentrale hensyn	213
18	Interkommunalt samarbeid	191	19.1.2	Generelt om utvalgets forslag	213
18.1	Innledning	191	19.1.3	Sentrale forslag til endringer i økonomireglene	214
18.2	Ulike former for interkommunalt samarbeid	191	19.2	Kommunal økonomi	215
18.3	Kartlegging av interkommunalt samarbeid	192	19.2.1	Budsjett- og regnskapssystemet ...	215
18.4	Motiver for og utfordringer med interkommunalt samarbeid	194	19.2.2	Kommunesektorens inntekter og utgifter	216
18.5	Overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid	197	19.2.3	Utviklingsbildet	217
18.5.1	Bakgrunn	197	19.2.4	Statens og kommunenes økonomi. Hensyn bak reglene	219
18.5.2	Utvalgets vurderinger	197	19.3	Lovtekniske endringer	220
18.6	Interkommunalt samarbeid med en enkel reguleringsform	197	19.4	Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen	220
18.6.1	Gjeldende rett	198	19.5	Kommunestyrets verktøy for økonomistyring	221
18.6.2	Evalueringer av samarbeid etter kommuneloven § 27	198	19.5.1	Innledning	221
18.6.3	Utvalgets vurderinger av om § 27-styre bør videreføres	200	19.5.2	Økonomireglement og finansielle måltall	221
18.6.4	Kommunalt oppgavefelleskap	201	19.5.3	Økonomiplanen og årsbudsjettet ..	223
18.6.5	Regionråd	203	19.5.3.1	Innledning	223
18.6.6	Overgangsbestemmelser	204	19.5.3.2	Om enkelte krav til økonomiplanen og årsbudsjettet	223
18.7	Vertskommunesamarbeid	204	19.5.3.3	Forholdet mellom plan- og bygningsloven og kommuneloven	224
18.7.1	Innledning	204	19.5.4	Regnskapsplikten	226
18.7.2	Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd – valgbarhet	205	19.5.4.1	Innledning	226
18.7.2.1	Gjeldende rett	205	19.5.4.2	Gjeldende rett	227
18.7.2.2	Utvalgets vurderinger	205	19.5.4.3	Utvalgets vurderinger	227
18.8	Klageorgan ved intern klagebehandling	206	19.5.5	Årsberetningen	229
18.8.1	Innledning	206	19.5.6	Tidsfrister	229
18.8.2	Gjeldende rett	206	19.5.7	Regnskapsplikt mv. for regionråd og kommunale oppgavefelleskap	229
18.8.3	Utvalgets vurderinger	206	19.5.7.1	Innledning	229
18.9	Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser	207	19.5.7.2	Plikt til å utarbeide økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning	230
18.9.1	Innledning	207	19.5.7.3	Forskriftshjemmel	230
18.9.2	Forholdet mellom anskaffelsesdirektivet og kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid	208	19.5.7.4	Revisjonsplikt	230
18.9.2.1	Innledning	208	19.6	Balanse i årsbudsjettet og inndekning av merforbruk	231
18.9.2.2	Unntakene i anskaffelsesdirektivet artikkel 12	209	19.6.1	Innledning	231
18.9.2.3	Utvalgets vurderinger av samarbeidsformene i kommuneloven	210	19.6.2	Gjeldende rett	231
18.9.3	Oppsummering	211	19.6.3	Utvalgets vurderinger	231
			19.6.3.1	Budsjettbalanse	232
			19.6.3.2	Inndekning av regnskapsmessig merforbruk	233
			19.7	Skillet mellom drift og investering	236
			19.7.1	Innledning	236
			19.7.2	Gjeldende rett	236
			19.7.3	Utvalgets vurderinger	237
			19.7.3.1	Lovfesting av skillet mellom drift og investering	237

19.7.3.2	Utbytte fra kraftselskaper. Salg av aksjer	238	20.3.2.1	Ulike reguleringsalternativer	277
19.7.3.3	Dispensasjonsadgang. Bruk av kapitalverdier i drift	238	20.3.2.2	Sentrale hensyn	277
19.7.3.4	Tilskudd til andres investeringer ..	239	20.3.2.3	Lån til ulovlige låneformål	278
19.8	Låneopptak og avdrag på lån	241	20.3.2.4	Lån og langsiktige leieavtaler som overskrider det som er godkjent av departementet (ROBEK)	278
19.8.1	Innledning	241	20.3.2.5	Brudd på kommunelovens krav til finansforvaltning	280
19.8.2	Gjeldende rett	241	20.3.2.6	Brudd på skrankene for kommunale garantier	280
19.8.3	Utvalgets vurderinger	242	20.3.2.7	Overdragelser av skatte- og avgiftskrav	280
19.8.3.1	Gjeldsutviklingen	242	20.3.2.8	Motregning foretatt i strid med forslag til kommuneloven § 14-19 ..	281
19.8.3.2	Forsvarlig gjeldsbyrde	242	20.3.3	Kort om virkningen av privatrettslig ugyldighet («restitusjon») .	281
19.8.3.3	Avdrag på lån	245			
19.8.3.4	Formidlingslån – lån til videre utlån	247			
19.8.3.5	Formål som kan finansieres med lån	250			
19.9	Finansforvaltning	256	21	Selvkost	282
19.9.1	Innledning	256	21.1	Innledning	282
19.9.2	Gjeldende rett	256	21.2	Generelt selvkostprinsipp i kommuneloven	282
19.9.3	Utvalgets vurderinger	256	21.3	Regler for beregning av selvkost ...	282
19.10	Garantier	259	22	Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøttereguleringen	284
19.10.1	Innledning	259	22.1	Innledning	284
19.10.2	Gjeldende rett	259	22.2	Gjeldende rett	285
19.10.3	Utvalgets vurderinger	260	22.2.1	Innledning	285
19.10.3.1	Generelle merknader	260	22.2.2	Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61 (1)	285
19.10.3.2	Statlig godkjenning av garantier ...	261	22.3	Ulike statsstøtterettslige problemstillinger	286
19.10.3.3	Forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko	262	22.3.1	Innledning	286
19.10.3.4	Forbud mot garantier til næringsvirksomhet	263	22.3.2	Det generelle skattefritaket	286
19.10.3.5	Forskriftshjemmel	266	22.3.3	Krysssubsidiert	287
19.11	Statlig kontroll med budsjett og låneopptak (ROBEK)	266	22.3.4	Kommunale garantier	287
19.11.1	Innledning	266	22.4	Erfaringer fra Finland	287
19.11.2	Gjeldende rett	267	22.5	Utvalgets vurderinger	288
19.11.3	Utvalgets vurderinger	267			
19.11.3.1	Innledning	267	23	Kontroll og tilsyn med kommunene	291
19.11.3.2	Kommuner som bør omfattes av ROBEK-ordningen	268	23.1	Innledning	291
19.11.3.3	Innholdet i kontrollen	270	23.2	Ekstern og intern kontroll	291
19.11.3.4	Tiltaksplikt for kommuner i ROBEK	272	23.3	Egenkontroll	292
19.11.3.5	Konkursforbudet. Betalingsinnstilling	274	23.4	Statsforvaltningskontroll og kommunalt selvstyre	293
20	Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier mv.	275	23.5	Statsforvaltningskontroll og egenkontroll	294
20.1	Innledning	275	23.6	Kontroll og tilsyn, styring og læring	294
20.2	Gjeldende rett	275	23.7	Viktigste utfordringer	295
20.3	Utvalgets vurderinger	276	24	Internkontroll	296
20.3.1	Behov for å lovfeste rettsvirkningene av brudd på økonomireglene	276	24.1	Innledning	296
20.3.2	Privatrettslig ugyldighet som følge av brudd på økonomireglene	277	24.2	Bakgrunn	296

24.3	Gjeldende rett	299	25.3.4.2	Sekretariatets oppgaver	322
24.3.1	Kommuneloven	299	25.3.4.3	Kompetansekrav	323
24.3.2	Særlovgivning	300	25.3.4.4	Størrelsen på sekretariatet	323
24.4	Nordisk rett	301			
24.5	Utvalgets vurderinger	302	26	Revisjon	324
24.5.1	Behov for endringer i kommunelov og særlovgivning ...	302	26.1	Om revisjon	324
24.5.2	Innholdet i ny bestemmelse om internkontroll	304	26.2	Regnskapsrevisjon. Kontroll med økonomiforvaltningen	326
24.5.2.1	Begrepet internkontroll	304	26.2.1	Innledning	326
24.5.2.2	Hovedregel om internkontroll- ansvaret	305	26.2.2	Gjeldende rett	326
24.5.2.3	Målet med internkontrollen	305	26.2.3	Utvalgets vurderinger	326
24.5.2.4	Beskrivelse av oppgaver, organisering og ansvarsfordeling ..	306	26.2.3.1	Innledning	326
24.5.2.5	Systematisk, risikobasert og tilpasset kontroll	306	26.2.3.2	Finansiell revisjon	327
24.5.2.6	Oppfølging av avvik og risiko for avvik	308	26.2.3.3	Bevilgningskontroll	329
24.5.2.7	Dokumentasjonskrav	308	26.2.3.4	Kontroll med økonomi- forvaltningen	332
24.5.2.8	Evaluerings- og forbedring av prosedyrer mv.	308	26.2.3.5	Regnskapsrevisors og kontroll- utvalgets ansvar for forenklet etterlevelserevisjon	334
24.5.2.9	Virkeområdet for bestemmelsen (kommuneplikter, aktørplikter mv.)	308	26.2.3.6	Andre spørsmål	336
24.5.2.10	Elementer fra sektorreguleringen som ikke foreslås videreført	309	26.3	Forvaltningsrevisjon	338
24.5.2.11	Forskriftshjemmel	309	26.3.1	Innledning	338
24.5.3	Statlig tilsyn med internkontroll ...	309	26.3.2	Gjeldende rett	338
24.5.4	Rapportering til kommunestyret ...	311	26.3.3	Erfaringer med forvaltnings- revisjon	339
25	Kontrollutvalget og kontroll- utvalgsssekretariatet	313	26.3.4	Utvalgets vurderinger	340
25.1	Kontrollutvalgets sammen- setning mv.	313	26.3.4.1	Forvaltningsrevisjon og læring	340
25.1.1	Innledning	313	26.3.4.2	Etterlevelserevisjon	340
25.1.2	Antall medlemmer i kontroll- utvalget	313	26.3.4.3	Regelmessig forvaltningsrevisjon ..	340
25.1.3	Kontrollutvalgets leder	314	26.3.4.4	Kvaliteten på forvaltningsrevisjon – krav til kompetanse	341
25.1.4	Valgbarhetsregler	314	26.4	Sertifisering av revisor. Nasjonal kvalitetskontroll	341
25.1.4.1	Innledning	314	26.4.1	Innledning	341
25.1.4.2	Gjeldende rett	315	26.4.2	Gjeldende rett	342
25.1.4.3	Utvalgets vurderinger	315	26.4.3	Bakgrunn	342
25.2	Høring i regi av kontrollutvalget ...	317	26.4.4	Utvalgets vurderinger	342
25.2.1	Innledning	317	26.4.4.1	Sertifisering	342
25.2.2	Gjeldende rett	318	26.4.4.2	Sertifisering og tilsyn	343
25.2.3	Kommunenes praksis	319	26.4.4.3	Ekstern kvalitetskontroll	345
25.2.4	Utvalgets vurderinger	319	27	Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet	347
25.3	Kontrollutvalgsssekretariatet	320	27.1	Innledning	347
25.3.1	Innledning	320	27.2	Kommuners eierstyring av ekstern virksomhet. Eierskapsmelding	347
25.3.2	Gjeldende rett	320	27.2.1	Innledning	347
25.3.3	Kartlegging av kontrollutvalgs- sekretariatene	320	27.2.2	Gjeldende rett	348
25.3.4	Utvalgets vurdering	321	27.2.3	Rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning	348
25.3.4.1	Hvem som kan være sekretariat for kontrollutvalget	321	27.2.4	Utvalgets vurderinger	350
			27.3	Innsynsrett i selskaper og lignende som utfører oppgaver for kommunen	353
			27.3.1	Innledning	353

27.3.2	Gjeldende rett	354	29.1.2.2	Hvilke avgjørelser som kan kontrolleres	371
27.3.3	Nordisk rett	355	29.1.2.3	Innhold og omfang av kontrollen. Rettsvirkninger	372
27.3.4	Utvalgets vurderinger	356	29.1.2.4	Saksbehandlingsregler	372
27.3.4.1	Innledning	356	29.1.2.5	Særlig om fylkesmannens adgang til å ta opp saker på eget initiativ ...	372
27.3.4.2	Hvem i kommunen skal ha innsynsrett	356	29.1.2.6	Kort om nordisk rett	373
27.3.4.3	Overfor hvem skal innsynsretten gjelde	356	29.1.3	Utvalgets vurderinger	373
27.3.4.4	Hva er det rett til innsyn i	357	29.1.3.1	Behovet for lovlighetskontroll	373
27.3.4.5	Skal innsynsretten også omfatte rett til inspeksjon	357	29.1.3.2	Lovlighetskontroll hvor et mindretall i kommunestyret krever det	374
27.3.4.6	Særlig om allmennhetens rett til innsyn	358	29.1.3.3	Særlig om lovlighetskontroll etter fylkesmannens initiativ	374
27.4	Kontrollutvalgets selskapskontroll	358	29.1.3.4	Hvilke vedtak skal kunne være gjenstand for lovlighetskontroll	374
27.4.1	Innledning	358	29.1.3.5	Hvem som skal kunne kreve lovlighetskontroll	375
27.4.2	Gjeldende rett	358	29.1.3.6	Saksbehandling	376
27.4.3	Eierskapskontroll i praksis	359	29.1.3.7	Innhold og omfang av kontroll. Rettsvirkninger	376
27.4.4	Utvalgets vurdering	360	29.2	Statlig tilsyn	376
27.4.4.1	Innholdet i selskapskontrollen	360	29.2.1	Innledning	376
27.4.4.2	Omfang av og plan for selskapskontroll	361	29.2.2	Partsrettigheter for kommunene ...	377
28	Kommunen som tilsynsinstans	363	29.2.2.1	Innledning	377
28.1	Innledning	363	29.2.2.2	Gjeldende rett	377
28.2	Gjeldende rett	363	29.2.2.3	Kort om tilsynsprosessen i praksis	378
28.3	Enkelte tjenesteområder med kommunalt tilsyn	364	29.2.2.4	Utvalgets vurderinger	378
28.3.1	Folkehelse og miljørettet helsevern	364	29.2.3	Tvangsmulkt	380
28.3.2	Barnehager	364	29.2.4	Tvisteløsning	380
28.3.3	Plan- og bygningsloven	365	29.2.5	Samordning av tilsyn	381
28.4	Utvalgets vurderinger	365	29.2.5.1	Innledning	381
28.4.1	Behov for lovregulering i kommuneloven om dobbeltrollen ved kommunalt tilsyn	365	29.2.5.2	Bakgrunn	381
28.4.2	Lovregulering av dobbeltrollen ved kommunalt tilsyn	366	29.2.5.3	Gjeldende rett	381
28.4.2.1	Alternative reguleringsmåter	366	29.2.5.4	Utvalgets vurderinger	382
28.4.2.2	Utforming av bestemmelse med krav om uavhengighet og likebehandling	368	29.3	Klage	384
29	Statlig kontroll og tilsyn mv.	370	29.4	Tvisteløsning mellom stat og kommune	384
29.1	Lovlighetskontroll	370	30	Økonomiske og administrative konsekvenser	386
29.1.1	Innledning	370	31	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	388
29.1.2	Gjeldende rett	371	32	Lovforslag	446
29.1.2.1	Hvem som kan kreve lovlighetskontroll	371			

Kapittel 1

Mandat, prinsipielle betraktninger og sammendrag

1.1 Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

1.1.1 Utvalgets sammensetning

Kommunelovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2013. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Oddvar Flæte, selvstendig næringsdrivende, Leikanger (leder)
- Hilde Bjørnå, professor, Tromsø
- Kjersti Flåten, avdelingsdirektør, Nesodden, fra 1. august 2015 student
- Siri Halvorsen, avdelingsdirektør, Oslo
- Valgerd Svarstad Haugland, fylkesmann, Asker
- Roald Hopsnes, stipendiat, Bergen, fra 1. august 2015 advokat
- Osmund Kaldheim, rådmann, Oslo
- Ole Gustav Narud, amanuensis, Åmot, fra 1. oktober 2015 ordfører
- Nina Neset, revisjonssjef, Nittedal
- Trygve G. Nordby, selvstendig næringsdrivende, Son, fra 16. november 2015 fagsjef
- Øyvind Renslo, advokat, Oslo
- Sigrid Stokstad, forsker, Oslo
- Stein A. Ytterdahl, rådmann, Trondheim, fra 1. januar 2016 fylkesmann

Utvalgets sekretariat har bestått av Bent Devik, Susanne Rynning Moshuus og Jan Morten Sundeid. I tillegg har utvalgsmedlem Sigrid Stokstad også vært tilknyttet sekretariatet i om lag fire måneder.

1.1.2 Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

1. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget

Det er 20 år siden kommuneloven trådte i kraft (1. januar 1993). Loven har blitt endret en rekke ganger, men det har ikke vært noen gjen-

nomgripende revisjon av loven i de 20 årene den har virket. Flere trekk ved samfunnsutviklingen gjør det ønskelig med en samlet gjennomgang. Kommunene og fylkeskommunene har fått flere oppgaver, og organiseringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet og bruken av ulike styringsverktøy, herunder avtaler, 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.

Ved Stortingets behandling av Prop. 119 L (2011–2012) *Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.)* 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.» Utvalgets utredning og samlede gjennomgang av kommuneloven skal danne grunnlag for regjeringens tilbakemelding til Stortinget.

2. Generelle målsettinger og rammer for utvalgsarbeidet

2.1 Ny kommunelov

Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Begrepet kommunalt selvstyre har ikke noe entydig innhold, men brukes om det at kommunene har en viss rett til å styre seg selv. Denne formen for selvstyre skal likevel skje innenfor nasjonale rammer. Å styrke det kommunale selvstyret innebærer i denne sammenhengen å foreta en helhetlig gjennomgang av loven, for å vurdere om reglene er nødvendige eller legger for sterke begrensninger på

kommunenes handlefrihet. Dette gjelder blant annet regler om hvordan kommunene kan organisere sin virksomhet og regler som begrenser kommunenes økonomiske handlefrihet.

Siktemålet er også å avdekke svakheter ved gjeldende lov og å foreslå forbedringer for å sikre klarere og mer forutsigbare rammer for kommunenes virksomhet. Utvalget må vurdere om det er grunn til å lovregulere nye temaer, og om det er grunn til å lovfeste bestemmelser som i dag er fastsatt i forskrift.

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og i Stortingets behandling av denne i Innst. 270 S (2011–2012) er rammestyringsprinsippet og generalistkommuneprinsippet slått fast som hovedprinsipper for styringen av kommunesektoren. Utvalgets arbeid skal skje i tråd med de føringene som stortingsmeldingen gir.

Utvalget skal fremme et helhetlig forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Hensynet til forenkling, oversiktighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet må stå sentralt ved utarbeidningen av lovteksten. Det skal så langt det er mulig benyttes kjønnsnøytrale ord og uttrykk i lovteksten.

Utvalget kan innhente eksterne utredninger innenfor utvalgets budsjett.

2.2 En rammelov som sikrer det kommunale selvstyret

Den nye kommuneloven skal være en rammelov for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet og bygge opp under og styrke det kommunale selvstyret. Forslaget skal bygge på prinsippene om juridisk rammestyring og om kommunal organisasjonsfrihet.

Når noe annet ikke blir uttrykkelig sagt, blir begrepet «kommune» brukt som en felles betegnelse på kommune og fylkeskommune.

3. Utredning av særlige spørsmål

3.1 Virkeområde

Utvalget skal vurdere kommunelovens virkeområde. Utvalget skal både vurdere anvendelsen av lovens regler på selvstendige rettssubjekter med særlig tilknytning til kommunen, for eksempel kommunale selskaper, og hvor andre virksomheter utfører oppgaver for kommunen.

3.2 Overordnede prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene – juridisk rammestyring

Det framgår av Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* at prinsippet om rammestyring av kommunene skal ligge fast. For å utfylle rammestyringsprinsippet skal utvalget vurdere fordeler og ulemper ved å lovfeste i kommuneloven enkelte overordnede prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene.

3.3 Overordnede styringsmodeller

Utvalget skal vurdere om de overordnede styringsmodellene i kommuneloven legger til rette for bred og velfungerende politisk deltakelse og innsyn. Utvalget skal også vurdere om modellene legger til rette for god politisk styring.

Utvalget bør også vurdere om det bør knyttes ytterligere vilkår til innføring av kommunal parlamentarisme, for eksempel relatert til kommunestørrelse.

3.4 Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen

Utvalget skal vurdere om det er behov for å styrke det folkevalgte nivået i kommunen.

Utvalget skal vurdere reglene om folkevalgte organer i kommunene, samt klargjøre forholdet mellom folkevalgte organer og administrative organer.

3.5 Ordførers formelle myndighet og rolle

Utvalget skal vurdere om ordførers rolle og myndighet bør reguleres nærmere.

3.6 Ombudsplikten og folkevalgtes vilkår mv.

Utvalget skal vurdere om ombudsplikten er hensiktsmessig regulert.

Utvalget skal kartlegge rettslige problemstillinger knyttet til folkevalgtes rett til ulike velferdsordninger (sykelønn, fødselspermisjon, feriepenger, pensjon mv.), men skal ikke komme med konkrete lovendringsforslag i spesiallovgivningen. Utvalget skal videre se på reglene for fritak og suspensjon samt vurdere om kommunestyret i særlige tilfeller bør kunne frata en person vervet som folkevalgt.

Det skal også vurdere om det er behov for en sterkere rettslig regulering av regler om folkevalgtes innsynsrett og taushetsplikt, samt se på bestemmelsene for dekning av utgifter og økonomisk tap og reglene for arbeidsgodtgjøring.

3.7 Egenkontroll

Utvalget skal vurdere tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen. Det skal i den forbindelse vurderes:

- om det er behov for nærmere krav til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.
- bestemmelsene om internkontroll. I den forbindelse kan utvalget vurdere om eksisterende bestemmelser om internkontroll i spesiallovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i ny kommunelov, eller erstattes av nye bestemmelser i kommuneloven.
- om det bør fastsettes regler for høring i regi av kontrollutvalget.
- revisjonsmandatet, særlig om omfanget av etterlevelsesrevisjon bør styrkes, samt om det bør innføres sertifiserings- og tilsynsordninger for revisor.
- om kommunestyret skal ha plikt til å følge opp revisors merknader.
- om det bør fastsettes regler om innsynsrett for kommunen når andre enn kommunalt heleide selskaper mv. utfører oppgaver/tjenester for kommunen.
- om det bør innføres regler om kommuners eierstyring av virksomhet som foregår i kommunale foretak, selskaper, samarbeid mv., for eksempel krav til Eiermelding.
- om det bør innføres en regel om at kontrollutvalgets leder ikke kan være fra samme parti som ordføreren.
- reglene for valgbarhet til kontrollutvalget (ansatte i små stillingsbrøker, bostedskriteriet mv.)

3.8 Økonomireglene

Utvalget skal vurdere reglene for økonomisk planlegging, budsjettering og rapportering til kommunestyret, og reglene for avsetninger og inndekning av underskudd, låneopptak og låneavdrag, garantier og finansforvaltning. Utvalget skal videre vurdere reglene for statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

Utvalget skal ta utgangspunkt i hensynene bak gjeldende regelverk med sikte på å utforme økonomibestemmelser som styrker det juridiske grunnlaget for en sunn kommunal økonomiforvaltning.

3.9 Kommunene som markedsaktør – Forholdet mellom kommuneloven og internasjonale avtaler

Kommuneloven ble vedtatt før eksempelvis EØS-avtalen. Stadig mer av kommunenes virksomhet utføres av kommunale foretak, selskaper eller private. Kommunene tilbyr også, enten selv eller via ulike samarbeid eller selskaper, tjenester i markedet. Dette reiser bl.a. en rekke anskaffelses- og statsstøtterettslige problemstillinger. Utvalget skal vurdere om det er behov for lovendringer i kommuneloven for å sikre at kommunenes virksomhet er organisert og utøves i overensstemmelse med internasjonale avtaler. Utvalget kan også påpeke behov for endringer i annet regelverk.

3.10 Statlig overprøving av kommunale vedtak

Utvalget skal vurdere ordningen(e) med statlig overprøving av kommunale vedtak (herunder spørsmål om hvilket organ som er klageinstans, klageinstansens kompetanse og statens legitime rolle til å prøve om særskilt lovfestede nasjonale mål blir ivaretatt i kommunale vedtak) som er etablert i forvaltningsloven eller spesiallovgivningen. Utvalget kan i den sammenheng også vurdere behov for endringer i forvaltningsloven.

3.11 Avtalekompetanse

Utvalget skal utrede spørsmålet om hvem som avtalerettslig skal kunne binde kommunen (representasjon/legitimasjon).

3.12 Interkommunalt samarbeid

Utvalget skal vurdere om det er behov for å videreføre § 27-samarbeid i den nye kommuneloven.

Utvalget skal videre utrede om det bør lovreguleres hvem som er klageorgan når vedtak er truffet av egne rettssubjekter etter delegert myndighet fra kommunen, og klagen ville ha vært behandlet internt i kommunen dersom vedtaket var truffet av kommunen.

Utvalget skal vurdere om det bør innføres bestemmelser om at bare kommunestyremedlemmer er valgbare til den felles folkevalgte nemnda i vertskommunesamarbeid.

3.13 Annet

Utvalget skal også vurdere:

- reglene for lovlighetskontroll – hvilke avgjørelser som kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

- reglene om forholdvalg og avtalevalg – forholdet til reglene om kjønnsbalanse.
- reglene for valgbarhet og habilitet, bl.a. om det er hensiktsmessig med todeling av habilitetsreglene i kommuneloven og forvaltningsloven.
- reglene om innbyggerforslag og folkeavstemninger, samt om andre deltakelsesformer bør lovfestes.
- kommunens plikt til å informere om kommunens virksomhet.
- om det bør fastsettes generelle regler om selvkost i kommuneloven.
- om det bør innføres krav til kommunen når den utfører sin tilsynsfunksjon.
- om kommunens helhetlige samfunnsansvar som kommer til uttrykk gjennom rollene som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler, bør tydeliggjøres i loven.

4. Mandatets avgrensning mot særlige spørsmål

4.1 Funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune

Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune.

4.2 Kommunal og fylkeskommunal inndeling

Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere den kommunale og fylkeskommunale inndelingen.

4.3 Statlig tilsyn

Utvalget skal ikke foreslå endringer i de grunnleggende prinsippene og rammene for statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, men kan vurdere om det er behov for å foreta mindre justeringer i regelverket, bl.a. om kommunen og fylkeskommunen bør ha sterkere partsrettigheter i forbindelse med gjennomføring av statlig tilsyn.

4.4 Vertskommunemodellen og samkommunemodellen

Utvalget skal legge til grunn at bestemmelsene om vertskommune og samkommune skal videreføres i en ny kommunelov. Utvalget står likevel fritt til å foreslå mindre justeringer i regelverket, jf. også punkt 3.13.

4.5 Medvirkningsordninger

Utvalget skal ikke se nærmere på kommunale medvirkningsordninger (eldreråd, ungdomsråd mv.).

5. Sammensetning

[...]

6. Avslutning

Utvalget skal avgi sin utredning til Kommunal- og regionaldepartementet innen 31. desember 2015.

Utvalget skal utforme sitt lovforslag i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000).

De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag må utredes og fremgå av utredningen i overensstemmelse med Utredningsinstruksen, jf. særlig punkt 2.3. Utvalget skal også som del av sitt arbeid gjøre rede for rettstilstanden på sentrale kommunalrettslige områder i våre naboland.

Den budsjettmessige rammen for utvalget vil bli fastsatt særskilt. Om godtgjøring gjelder bestemmelsene i Statens personhåndbok om godtgjøring til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg.

Endringer i mandatet

Mandatet har etter oppnevningen av utvalget blitt endret på enkelte punkter. Punkt 3.10 *Statlig overprøving av kommunale vedtak* ble tatt ut av mandatet. Dette ble formidlet til utvalget i brev av 26. november 2013 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

I brev av 4. mars 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga departementet uttrykk for at det på bakgrunn av arbeid i departementet ikke var hensiktsmessig at utvalget går tungt inn i spørsmålet om et eventuelt behov for å endre vertskommunemodellen for å sikre bedre etterlevelse av de nye anskaffelsesdirektivene. Det ble i samme brev orientert om at mandatets omtale av samkommunemodellen tas ut av mandatet. Dette fordi departementet i januar 2015 hadde sendt ut et høringsnotat om å oppheve modellen.

1.1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte 12. september 2013. Totalt har utvalget hatt 22 møter, hvorav 9 todagersmøter. Alle møtene har vært i Oslo, med unntak av ett som var i Asker.

Utvalget har hatt møte med Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag hvor organisasjonene orienterte om områder som de mente utvalget burde se nærmere på. Utvalget har møtt daværende sivilombudsmann Arne Fliflet, som redegjorde for sine erfaringer på kommunalrettsområdet.

Utvalgets medlemmer har underveis i utvalgets arbeid deltatt på diverse konferanser og seminarer hvor de har redegjort for utvalgets arbeid og mottatt innspill til utvalgets arbeid.

Utvalget har invitert forfatterne av enkelte sentrale utredninger til å presentere resultatene av undersøkelser sine. Ingun Sletnes, førstelektor ved Høgskolen i Oslo og Akershus, ga utvalget innblikk i noen utvalgte resultater fra utredningen *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*. Robert Lund i advokatfirmaet ALT presenterte rapporten *Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler*.

Det fulgte av utvalgets mandat at hensynet til forenkling, oversiktighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet skulle stå sentralt ved utarbeidningen av lovteksten. Utvalget valgte derfor å etablere en egen lovtekstgruppe bestående av enkelte utvalgsmedlemmer og sekretariatet med særskilt ansvar for å utarbeide en lett tilgjengelig lovtekst. Denne gruppen hadde seks møter. Utvalget fikk i dette arbeidet bistand fra Språkrådet ved Aud Anna Senje og Gunnhild Wiggen som både leste de ulike utkastene, kom med innspill til lovteksten og deltok i lovtekstgruppens møter.

Utredningen gjelder både kommuner og fylkeskommuner. For å forenkle fremstillingen har utvalget brukt *kommune* som felles betegnelse for *kommune* og *fylkeskommune* hvis ikke noe annet fremgår av sammenhengen. På samme måte omtaler utvalget bare kommunale organer, selv om fremstillingen også gjelder for tilsvarende fylkeskommunale organer.

Utvalget har ikke prioritert å gjennomgå hvilke andre lover som henviser til kommuneloven. Utvalget fremmer derfor ikke forslag om å endre disse lovene. Dette må gjøres i oppfølgingen av utredningen.

1.2 Utvalgets prinsipielle betraktninger og viktigste forslag

1.2.1 Innledning

Utvalget har foretatt en helhetlig og samlet gjennomgang av kommuneloven. I tråd med mandatet har det vært sentralt å styrke det kommunale selvstyret og å gjøre loven enklere og mer tilgjengelig.

Gjeldende kommunelov trådte i kraft 1. januar 1993. Siden den gang har trekk ved samfunnsutviklingen gjort det ønskelig med en helhetlig og samlet revisjon av loven. I denne perioden har kommunene fått flere oppgaver, og både organiseringen av kommunal virksomhet og bruken av ulike styringsverktøy er blitt mer kompleks. Ny informasjonsteknologi har også gitt innbyggerne en helt annen mulighet til å kommunisere og delta i prosesser om kommunale beslutninger. I tillegg har internasjonale forpliktelser fått større betydning.

Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Etter utvalgets vurdering ivaretar loven de mest sentrale hensynene på en god måte. Samtidig er det på flere områder behov for endringer og justeringer. Utvalgets forslag til endringer i loven skal samlet sett bidra til å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene, inkludert styring og kontroll med virksomheter som utfører oppgaver for kommunen, og forenkle reguleringen av kommunesektoren.

Utvalget har vært opptatt av å avklare spørsmål som etter dagens rett 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.

Videre i dette kapitlet vil utvalget redegjøre for hvilke prinsipielle vurderinger og grunnleggende hensyn utvalget har lagt til grunn for forslaget til ny kommunelov. For en fylldigere oversikt over utvalgets forslag vises det til punkt 1.3 *Sammen- drag*.

1.2.2 Kommunalt selvstyre

Det kommunale selvstyret har stått sentralt for utvalgets arbeid med ny kommunelov.

Norge er en enhetsstat, og kommuner må fungere innenfor denne rammen. Samtidig er kommunalt selvstyre en viktig del av det norske samfunnet og har i seg selv en egenverdi. Selvstyret desentraliserer makt, gir demokratisk deltakelse og effektiviserer forvaltningen.

Selv om det kommunale selvstyret lenge har vært en del av samfunnsordningen i Norge, så har selvstyret aldri vært tydelig lovfestet. Utvalget foreslår å gi det kommunale selvstyret en tydelig rettslig forankring i kommuneloven. Det gjelder både hovedinnholdet i selvstyret, rammene for selvstyret og enkelte prinsipper for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg til det kommunale selvstyret. Ved dette blir det kommunale

selvstyret synliggjort og gitt et rettslig vern. Sammen med de andre forslagene til ny kommunelov vil dette bidra til en styrking av det kommunale selvstyret.

Utgangspunktet er at det kommunale selvstyret er av grunnleggende betydning for lokaldemokratiet. Skal innbyggerne oppleve at de har noe de skulle ha sagt i lokale spørsmål og ved lokalvalg, må kommunene ha en mulighet til å bestemme over viktige forhold selv. Selvstyre er også nødvendig for at innbyggerne i kommunene skal kunne ta ansvar for å løse de omfattende oppgavene som er lagt til kommunene. Samtidig vil hensynet til lokal handlefrihet ofte måtte vike for statlige styringsbehov. Lokal handlefrihet innebærer også at det må aksepteres forskjeller mellom kommunene. På mange områder er lokal handlefrihet positivt og kan medføre mer utvikling og engasjement. På andre områder er forskjeller mellom kommuner ikke ønskelig, da hensyn som grunnleggende rettigheter for innbyggerne og likebehandling må tillegges større vekt. Innenfor arealforvaltningen må hensynet til lokal handlefrihet veies opp mot hensyn til klima, miljø og samferdsel og så videre.

Utvalget legger til grunn at det europeiske charteret om lokalt selvstyre gir en god ramme for regulering av det kommunale selvstyret i Norge. Utvalget er særlig opptatt av charterets krav om lov- og grunnlovfesting av prinsippet om kommunalt selvstyre, kravet om at statsforvaltningens styring av kommunene skal ha hjemmel i lov, og kravet om kommunenes rett til å få prøvd tvister med statsforvaltningen i et uavhengig organ. Charteret bygger således opp under utvalgets forslag om å lovfeste det kommunale selvstyret i kommuneloven. Utvalget mener for øvrig at prinsippet om kommunalt selvstyre også bør grunnlovfestes, men det er utenfor utvalgets mandat å gi et konkret lovforslag om dette.

Utvalget mener at nasjonale myndigheters avveininger mellom kommunalt selvstyre og statlig styring bør bygge på noen prinsipper som bygges opp om selvstyret. Dette er bestemmelser som ikke kan lovfestes som klare og tydelige lovkrav, men som utvalget likevel ønsker å lovfeste som prinsipper. Dette for å synliggjøre og tydeliggjøre viktige hensyn for nasjonale myndigheter i deres arbeid på kommunesektorens område. Dette vil være viktig i ulike sammenhenger, men kanskje særlig i vurderingen av hvilke plikter som skal lovfestes for kommunene. Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Videre bør offentlige oppgaver fortrinnsvis legges til organer

som er så nær innbyggerne som mulig. Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Hensikten med å fastsette disse prinsippene i kommuneloven er å bidra til gode avveininger når nye lover og forskrifter vedtas. Lovfesting av overordnede prinsipper for forholdet mellom stat og kommune vil ikke legge begrensninger på den lovgivende myndighet, men bidra til at prinsippene vektlegges, og at det gjøres en avveining mellom kommunalt selvstyre og nasjonale hensyn ved utarbeidelse av lover. Videre er det viktig at disse prinsippene vektlegges av statsforvaltningen i sin virksomhet rettet mot kommuner.

Utvalget legger stor vekt på at inngrep fra statlige myndigheter overfor kommunene skal ha hjemmel i lov. Det har vært et sentralt premiss for utvalgets vurdering at rammene for det kommunale selvstyret får sin politiske legitimitet gjennom lovgivningsprosessens grundighet, åpenhet og demokratiske forankring. Utvalget fremhever derfor at slike regler i størst mulig grad bør gis ved lov. Dersom lovgiver velger å gi vide forskriftshjemler, vil viktige elementer i det kommunale selvstyret bli overlatt til statsforvaltningen. Det kan innebære at samordningen av styringen blir dårligere og den politiske forankringen svekkes.

Utvalget mener at lovforslagene gir en bedre rettslig forankring for det kommunale selvstyret, samtidig som Stortinget, regjeringen og statsforvaltningen for øvrig har gode muligheter til å ivareta nasjonale mål.

Viktige forslag fra utvalget:

1. lovfeste det kommunale selvstyret
2. lovfeste at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov
3. lovfeste enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene

1.2.3 Folkestyre

Kommunene har en sentral posisjon i det norske samfunnet. De har ansvar for lovpålagte oppgaver på mange viktige sektorer. De yter tjenester innen oppvekst, opplæring, helse og omsorg, tjenester som vi har behov for gjennom hele livsløpet, og de er arealforvaltningsmyndighet. Kommunene kan også ta på seg oppgaver og gjennomføre tiltak etter lokale initiativ. Innbyggernes muligheter for å delta i demokratiske prosesser er større på lokalt og regionalt nivå enn på nasjonalt nivå. Kommunene med sin folkevalgte ledelse er derfor en viktig demokratisk plattform, hvor innbyg-

gerne gjennom valg og medvirkning kan være med på å påvirke gjennomføringen av store samsfunnsoppgaver.

Norge har et representativt demokrati på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det vil si at innbyggerne velger representanter som skal ta beslutninger på vegne av dem. Kommuneloven regulerer hvordan de folkevalgte kan ta beslutninger og styre på vegne av innbyggerne i kommunene. Kommuneloven fastsetter regler for representasjon, hvilke styringsorganer som kan bestemme hva, og hva slags prosedyrer som skal gjelde for saksbehandling før beslutninger tas.

Utvalget har gjennom endringer og justeringer i loven lagt til rette for å styrke den folkevalgte styringen i kommunene. Utvalget foreslår at det i formålsbestemmelsen sies at loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. I forlengelsen av dette har utvalget foreslått andre bestemmelser hvor det er lagt vekt på å klargjøre den folkevalgte styringen av kommunene og på å gjøre skillet mellom folkevalgte og administrasjon tydeligere. Dette markeres både ved å understreke og tilrettelegge for kommunestyrets overordnede og strategiske funksjon og ved å presisere kommunedirektørens rolle.

Velfungerende folkevalgte organer er viktig. Utvalget foreslår justeringer i reglene om de ulike folkevalgte organene for å tydeliggjøre organenes rolle og ansvar. Videre må saksbehandlingsreglene for de folkevalgte organene, inkludert åpenhet, legge til rette for demokratiske prosesser og innbyggerdeltakelse. Utvalget foreslår også å utvide adgangen til å holde møter i folkevalgte organer som fjernmøter. I tillegg foreslår utvalget at de kommunene som ønsker det, skal kunne bestemme at ordføreren skal velges direkte av innbyggerne.

I arbeidet med ny kommunelov har det også vært viktig for utvalget å ivareta og styrke demokratiske verdier som likestilling, tilgang til informasjon og medvirkning. Kommunale organer skal representere en sammensatt befolkning, og da bør også organene være sammensatt slik at de gjenspeiler denne. Utvalget foreslår derfor å skjerpe kravet til kjønnsbalanse i de folkevalgte organene. Det foreslås også å sikre en kjønnsnøytral tittel på kommunens administrasjonssjef, som i dag kalles *rådmann* i de fleste kommuner, ved at lovbestemt tittel blir *kommunedirektør*. Tilgang til informasjon sikres gjennom kommunelovens krav om åpenhet og et krav om å legge til rette for at alle kan få god tilgang til informasjon om kommu-

nens virksomhet. Det foreslås også at de folkevalgte skal få utvidet sin innsynsrett overfor administrasjonen.

Utvalget har også sett på styringsmodellene i kommunene og vurdert om loven fortsatt bør åpne for både en formannskapsmodell og en parlamentarismemodell, og om det bør gjøres justeringer i modellene. Utvalget mener at det har en verdi i seg selv at kommunene kan velge mellom to ulike modeller for styringen av sin kommune. Utvalget foreslår derfor å videreføre denne valgfriheten, men foreslår samtidig litt strengere krav for å innføre parlamentarisk styreform. Lovforslaget innebærer at med 2/3 flertall i kommunestyret vil en kommune kunne innføre parlamentarisme. Utvalget vil imidlertid bemerke at for de langt fleste kommuner vil formannskapsmodellen være den beste, og i praksis bør dette fortsatt være hovedmodellen. For de største kommunene kan imidlertid en parlamentarisk styreform være et egnet alternativ. Utvalget ser at denne styreformen har utfordringer når det gjelder å ivareta opposisjonens og kommunestyrets rolle. Utvalget foreslår enkelte lovendringer for å redusere disse ulempene. Utvalget foreslår for det første å pålegge kommunerådet å rapportere til kommunestyret om de vedtak som rådet treffer. For det andre foreslår utvalget å innføre en rett for kommunestyrerepresentantene til å fremme private forslag.

Representativt demokrati sikrer innbyggerdeltakelse gjennom valg av kommunestyremedlemmer. Samtidig mener utvalget at det må være muligheter for annen og mer direkte innbyggerdeltakelse mellom valg. Utvalget foreslår at aktiv innbyggerdeltakelse tas inn i formålsparagrafen.

Viktige forslag fra utvalget:

1. tydeliggjøre rollen til de folkevalgte og til administrasjonen, blant annet gjennom å gjøre skillet mellom dem klarere
2. åpne for at kommuner kan bestemme at ordføreren skal velges direkte av innbyggerne
3. utvide adgangen til å ha fjernmøter i kommunestyret og andre folkevalgte organer
4. utvide de folkevalgtes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter
5. bevare muligheten for å ha parlamentarisk styreform som alternativ til formannskapsmodellen, men stille strengere krav for å kunne innføre parlamentarisme (krav om 2/3 flertall)
6. styrke kommunestyret og opposisjonen i parlamentarisk styrte kommuner
7. skjerpe kravene til kjønnsbalanse i kommunale organer ved å knytte kravet til kjønnsbalanse til sammensetningen av organet som helhet

8. innføre kommunedirektør som ny, kjønnsnøytral tittel på lederen av kommunens administrasjon

1.2.4 Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner

Det har stor betydning for samfunnet og den enkelte innbygger hvordan kommunene løser sine oppgaver. Kommunene forvalter en stor del av fellesskapets midler, infrastruktur og andre formuesverdier. Kommunene må være effektive, ha god økonomisk styring og opptre på en tillitsskapende måte. Utvalget mener disse målene må gjenspeiles i kommuneloven, og foreslår blant annet at verdiene effektivitet, tillit og bærekraft kommer uttrykkelig frem av formålsbestemmelsen.

For utvalget er effektive kommuner viktig for at de skal få utført sine oppgaver på best mulig måte innenfor en forsvarlig tids- og pengebruk. Dette handler dels om god saksbehandling, dels om god økonomistyring.

En tillitsskapende kommune er en kommune der verdier som skaper tillit settes høyt, og preger måten kommunen jobber på og kommunens forhold til innbyggerne. Slike verdier er blant annet likebehandling, saklighet, habilitet og åpenhet. Inkludert her er selvsagt arbeid med å forebygge misligheter og korrupsjon. Utvalget er opptatt av at bestemmelsene i kommuneloven skal bidra til at kommunenes virksomhet inngir tillit.

Utvalget har lagt vekt på at et krav om åpenhet, inkludert plikt til å informere, er et premis for å være en tillitsskapende kommune. De særlige kravene til åpenhet i kommunale folkevalgte organer er et bærende element i norsk samfunnsnivå som utvalget i hovedsak vil videreføre. Utvalget foreslår også å utvide kommunens plikt til å drive aktiv informasjon om sin virksomhet og å legge forholdene best mulig til rette for at alle skal kunne få tilgang til informasjon om den kommunale virksomheten. Utvalget foreslår videre at saksbehandlingsreglene skal gjelde for flere av de folkevalgte organene enn i dag for blant annet å sikre mer møteoffentlighet. Reglene om saksbehandling vil blant annet gjelde for regionråd og kommunale oppgavefelleskap (tidligere § 27-styrer).

Et annet tillitsskapende tiltak i loven er å tydeliggjøre ansvar og roller i kommunen. Utvalget foreslår derfor å fremheve at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for at saksutredninger gir et faktisk og rettslig grunnlag for å kunne treffe vedtak. Utvalget foreslår også å lovfeste at

kommunedirektøren har ansvaret for personalsaker som ansettelse og oppsigelser. Uheldige dobbeltroller bør unngås, slik at innbyggerne og andre som forholder seg til kommunen, kan ha tillit til at kommunen opptre ryddig og korrekt. For eksempel foreslår utvalget at kommunestyremedlemmer ikke skal være valgbare til styret i kommunale foretak.

Når det gjelder tillit, står ordføreren i en særlig posisjon. For kommunen er det av avgjørende betydning at det ikke foreligger forhold som gjør at tilliten til ordføreren svekkes. Utvalget foreslår derfor noen bestemmelser som kan fungere som «sikkerhetsventiler» i særlige tilfeller. Det foreslås å lovfeste at ordfører på visse vilkår skal kunne suspenderes eller fratras vervet som folkevalgt. Suspensjon kan gjøres dersom det er reist tiltale mot ordføreren med en strafferamme på over 3 år og det er 2/3 flertall i kommunestyret for et slikt vedtak. Vervet kan fratras ordføreren dersom vedkommende ikke følger opp pliktene sine i vervet og det er 90 prosent flertall i kommunestyret for et slikt vedtak.

Viktige forslag fra utvalget:

1. styrke åpenhet og innsyn i kommunene ved blant annet nytt krav om at kommunens informasjon om virksomheten skal inkludere virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen, og ved krav om at kommunene skal legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon om virksomheten. I tillegg skal krav om møteoffentlighet gjelde for flere folkevalgte organer
2. lovfeste at kommunestyremedlemmer ikke har adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak, slik at dobbeltroller og habilitetsproblematikk unngås
3. lovfeste at ordfører på visse vilkår skal kunne suspenderes eller fratras vervet som folkevalgt
4. lovfeste at kommunedirektøren har ansvaret for personalsaker som ansettelse og oppsigelser
5. lovregulere regionrådmodellen og en ny organisasjonsform – kommunale oppgavefelleskap

1.2.5 Kommunal økonomi

En sunn økonomi og økonomisk handlefrihet er forutsetninger for et levedyktig kommunalt selvstyre og et sterkt lokaldemokrati. Kommuneøkonomien er også avgjørende for å kunne ivareta rollene som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Uten god økonomistyring vil kommunene kunne

miste både legitimitet og omdømme. Stortinget har ansvaret for å fastsette økonomiske rammer som gir kommunene et økonomisk grunnlag for å ivareta sine oppgaver og et rom for lokale initiativ og løsninger. Samtidig vil utvalget understreke at kommunene har et selvstendig ansvar for å ha en økonomistyring hvor ressursene utnyttes på beste måte, og hvor den økonomiske handlefriheten ivaretas.

Utvalget har vært opptatt av at kommunelovens økonomibestemmelser skal legge et grunnlag for en økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten. Utvalgets lovforslag beholder derfor grunnstammen i de gjeldende økonomibestemmelsene med krav til økonomisk planlegging, styring og kontroll. Kravet til budsjettbalanse foreslås videreført, og det foreslås å lovfeste prinsippet om at kommunens drift bare skal kunne finansieres av løpende inntekter.

Utvalget foreslår en lov som sterkere fremhever kommunestyrets ansvar for en helhetlig og langsiktig økonomiforvaltning. For å understøtte dette stiller lovforslaget flere krav som kan styrke kommunestyrets beslutningsgrunnlag, blant annet en plikt til å benytte finansielle måltall i økonomiplanleggingen og et krav om at årsberetningen skal redegjøre for om kommunens økonomiske utvikling ivaretar den økonomiske handlefriheten over tid. Dette legger også til rette for åpenhet om kommunenes økonomiske situasjon overfor allmennheten.

Utvalget foreslår at kommuneregnskapet ikke skal kunne avlegges med merforbruk (underskudd) hvis kommunen har midler på disposisjonsfond (egenkapital) som kan dekke inn merforbruket umiddelbart. Utvalget foreslår også at eventuelle mindreforbruk (overskudd) må benyttes til å dekke inn eventuelle merforbruk fra tidligere år.

Gjeldende rett legger begrensninger på kommunenes adgang til å ta opp lån og stille garantier for andre. Utvalget har vurdert om det av hensyn til kommunenes rettslige handlefrihet bør lempes på disse begrensningene, men kommet til at det bør legges avgjørende vekt på at begrensningene støtter opp om en sunn kommuneøkonomi. Lovforslaget viderefører derfor i hovedsak hva som er lovlig formål for kommuner å ta opp lån til, men utvider låneadgangen til å omfatte anskaffelse av eiendom gjennom kjøp av såkalte single-purpose eiendomsselskaper. Utvalget foreslår endringer i reglene for avdrag på lån, noe som bidrar til at kommunens gjeldsforpliktelser ikke skyves for langt ut i tid.

Utvalget har vært opptatt av å klargjøre rettsvirkningene hvis en kommune foretar disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Utvalget foreslår å lovfeste at en avtale om lån ikke er gyldig hvis kommunens långiver kjente til eller burde ha kjent til at låneopptaket går utover de formål som loven gir adgang til å ta opp lån til. Det samme foreslås for avtaler som innebærer en finansiell risiko utover det loven tillater.

Statens virkemidler overfor kommunene med økonomisk ubalanse (ROBEK-kommunene), det vil si departementets plikt til å føre kontroll med årsbudsjettet og til å godkjenne låneopptak, videreføres med enkelte endringer. Utvalget har ikke villet gi departementet flere fullmakter til å kunne styre og kontrollere disse kommunenes økonomi, da dette vil være en for sterk inngripen i det kommunale selvstyret. Utvalget har lagt vekt på at kommunene selv må ha ansvaret for å finne frem til og gjennomføre de tiltak som skal til for å komme ut av en vanskelig økonomisk situasjon. Hensynet til lokaldemokratiet tilsier at kommunestyret selv bør prioritere hvilke utgiftskutt som skal til. Utvalget foreslår derfor en særlig plikt for ROBEK-kommunene til å utarbeide en tiltaksplan som kan bringe økonomien tilbake i balanse.

Viktige forslag fra utvalget:

1. lovfeste en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid
2. lovfeste en plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunenes økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen
3. fastsette nye regler for avslutning av kommuneregnskapet som krever at eventuelle merforbruk må dekkes inn umiddelbart så langt det finnes tilgjengelige midler (egenkapital eller overskudd)
4. fastsette nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån, som for flere kommuner vil kunne bety en plikt til å øke låneavdragene
5. klargjøre rettsvirkningene av at en kommune foretar disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene
6. fange opp kommuner med økonomisk ubalanse på et tidligere tidspunkt gjennom enkelte endringer av kriteriene for å bli omfattet av ROBEK-ordningen
7. lovfeste en tiltakspunkt (aktivitetsplikt) for kommuner i ROBEK, som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse

1.2.6 Kontroll og tilsyn

Etter utvalgets vurdering er en god egenkontroll i kommunene av stor betydning. Kommunestyret er avhengig av en god egenkontroll for å ivareta det overordnede kontrollansvaret. En god egenkontroll vil kunne sikre bedre økonomistyring og bedre etterlevelse av lovkrav, forebygge risiko for misligheter og styrke tilliten til kommunen. Dette vil igjen bygge opp under det kommunale selvstyret og legge til rette for at behovet for statlig kontroll og tilsyn minsker. Utvalget foreslår å styrke egenkontrollen på flere måter.

Dagens kommunelov har bestemmelser om kommunens egenkontroll i regi av folkevalgte (kontrollutvalg) og egenkontroll i regi av administrasjonssjefen (internkontroll). Kontrollutvalget gjennomfører den løpende kontrollen med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne. Til å hjelpe seg har utvalget en faglig uavhengig revisjon. Dette er den ene grunnpilaren egenkontrollen i kommunene hviler på. Den andre er administrasjonssjefens ansvar for å føre kontroll med kommunens administrasjon.

Utvalget foreslår for det første å styrke den *administrative* delen av egenkontrollen ved å tydeliggjøre kommunedirektørens ansvar for internkontrollen med virksomheten i kommunens administrasjon. Utvalget har her ønsket å gjøre internkontrollkravet i kommuneloven klarere og med større oppmerksomhet på konkrete risikovurderinger og tilpasninger. Internkontrollen skal spises og forsterkes der det er størst behov i den enkelte kommune. Målet er en bedre internkontroll som avdekker og forebygger feil, og som bidrar til god læring og utvikling i kommunen. Internkontrollbestemmelsen tar inn i seg mye av det som i dag ligger i en rekke internkontrollbestemmelser i særlovgivningen, og vil dermed kunne erstatte disse. En samlet og helhetlig regulering av internkontroll i kommuneloven vil dermed bli enklere å forholde seg til for kommunene.

Utvalget foreslår for det andre å styrke den *folkevalgte* egenkontrollen ved å innføre krav om rapportering om internkontroll og tilsyn til kommunestyret. Videre foreslår utvalget å tydeliggjøre og styrke kontrollutvalgets oppgaver, kontrollutvalgssekretariatets oppgaver og revisjonens oppgaver. Dette omfatter blant annet at eierskapskontroll defineres som revisjon og skal utføres av revisor, og at revisjonsmandatet til regnskapsrevisor utvides ved at noe av det som i dag ligger under kontrollutvalgets «bestilleransvar», overføres til regnskapsrevisor for fast kontroll. I tillegg foreslår utvalget å øke minimumskravet til antall med-

lemmer i kontrollutvalget fra tre til fem. Det skal også etableres en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren.

Utvalget er opptatt av at egenkontrollen i tilstrekkelig grad også skal kunne omfatte kontroll med virksomhet som foregår i selskaper og andre organer utenfor kommunen. Utvalget foreslår derfor å utvide kontrollutvalgets og revisors innsynsrett i selskaper og organer utenfor kommunen som utfører tjenester for kommunen. Utvalget foreslår også å innføre krav om at kommunene skal utarbeide en eierskapsmelding som skal behandles i kommunestyret. Kommunene legger mye av sin aktivitet til selskaper som de selv eier, og utvalget er derfor opptatt av at kommunene utøver aktiv eierskapspolitikk og god eierstyring overfor slike selskaper.

Utvalget vil videreføre hovedtrekkene i kommunelovens regler om lovlighetskontroll og statlig tilsyn. Når det gjelder tilsynet, foreslår utvalget å effektivisere dette ved bedre samordning av alle de ulike tilsyn som er rettet mot kommunene. For at ikke den enkelte kommune skal oppleve en for stor belastning med tilsyn, foreslår utvalget å styrke fylkesmannens samordningsrolle når flere tilsynsetater vil føre tilsyn med den samme kommunen. Utvalget foreslår også å klargjøre kommunens partsrettigheter i tilsynsprosessen og å forenkle selve prosessen noe.

Utvalget er opptatt av at egenkontroll og statlig tilsyn og kontroll skal bidra til læring. Hvis feil oppstår, er det av stor betydning at man lærer av feilene, og at det blir forbedringer. Utvalget mener det er viktig at både egenkontroll og tilsyn innrettes for best mulig læring, slik at det i neste omgang kan gi bedre folkevalgt styring og kontroll og begrense at feil blir gjentatt.

Viktige forslag fra utvalget:

1. lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen
2. lovfeste krav om rapportering om internkontroll og tilsyn til kommunestyret
3. legge grunnlag for bedre styring og kontroll med selskaper mv. ved å innføre krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding, og ved å lovfeste at revisor og kontrollutvalget har rett til innsyn i den delen av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen
4. tydeliggjøre og styrke kontrollutvalgets og revisjonens oppgaver, blant annet ved at eierskapskontroll defineres som revisjon, og ved at revisjonsmandatet til regnskapsrevisor utvides ved at noe av det som i dag ligger under

kontrollutvalgets «bestilleransvar», overføres til regnskapsrevisor for fast kontroll

5. øke minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem, videreføre de strenge valgbarhetsreglene for valg til kontrollutvalget samt utelukke personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper fra valg til kontrollutvalget
6. etablere en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren
7. styrke fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn ved at fylkesmannen gis mer myndighet overfor øvrige statlige tilsynsmyndigheter til å hindre at omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn mot den enkelte kommune blir for stort

1.2.7 Forenkling

Utvalget har i arbeidet med ny kommunelov ønsket å forenkle regelverket. Utvalget har søkt å utforme en lov med en struktur hvor det skal være lett å finne frem til de relevante lovbestemmelser.

Utvalget har lagt vekt på at mer uttømmende regler ofte kan ha et pedagogisk formål da dette vil kunne gjøre reglene enklere å forstå. Utvalget har også valgt å løfte flere bestemmelser fra forskrift til lov. Dette gjør loven noe større, men regelverket blir mer tilgjengelig for brukerne.

Utvalget har, med bistand fra Språkrådet, gjort en rekke språklige endringer i lovteksten med tanke på at reglens innhold skal bli lettere tilgjengelig for den allmenne brukeren av loven. Språket i kommuneloven må tilpasses til at loven brukes av mange uten juridisk kompetanse, eksempelvis folkevalgte og saksbehandlere i administrasjonen. Utvalget har på den annen side søkt å ivareta at språklige forbedringer ikke går på bekostning av juridisk tydelighet, slik at det ikke oppstår uklarheter og tolkningstvil.

Lovspråkarbeidet har i hovedsak foregått i en egen lovtekstgruppe bestående av enkelte utvalgsmedlemmer, sekretariatet og medarbeidere fra Språkrådet.

Utvalget har også vært opptatt av å gjøre forenklinger i lovgivningen der det har vært grunnlag for det. Én slik forenkling er at bestemmelser som gjelder kommunesektoren generelt, plasseres i kommuneloven i stedet for at de gjentas i en rekke særlover, for eksempel for reguleringen av internkontroll. En annen forenkling er å lovfeste enkelte forhold som i dag reguleres av ulovfestet rett. Utvalget har blant annet foreslått å regulere avtalerettslige rettsvirkninger hvor det treffes dis-

posisjoner i strid med reglene om garantier, lån mv.

1.3 Sammendrag

1.3.1 Innledning

Utvalget gir her et sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag i de enkelte kapitlene. Utvalgets lovforslag er i hovedsak enstemmig. Utvalget har på enkelte punkter delt seg i et flertall og mindretall. I sammendraget her omtales kun flertallets lovforslag. Mindretallets forslag er omtalt i de enkelte kapitlene.

1.3.2 Internasjonal og nordisk rett (kapittel 2)

I kapittel 2 har utvalget en kort omtale av internasjonal og nordisk rett. Mest sentralt er *det europeiske charteret om lokalt selvstyre*.

1.3.3 Formål (kapittel 3)

Utvalget foreslår en ny og modernisert formålsbestemmelse. I tillegg til å videreføre elementer fra dagens formålsbestemmelse foreslår utvalget å ta inn at loven skal fremme *det kommunale selvstyret* og legge nødvendige rammer for selvstyret. Loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Loven skal også legge til rette for at kommunene kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og den skal bidra til at kommunene er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

1.3.4 Kommunalt selvstyre (kapittel 4)

Det kommunale selvstyret er grunnleggende og sentralt i Norge. Det ble understreket allerede i mandatet og understrekes også av utvalget i kapittel 4. Det kommunale selvstyret er i dag ikke lovfestet, hverken i lov eller grunnlov. Utvalget mener at en slik regulering er viktig, og foreslår at de sentrale elementene ved det kommunale selvstyret fremgår av en egen bestemmelse. Forutsetningen for selvstyret, at Norge er inndelt i kommuner med egen folkevalgt ledelse, foreslås tatt inn i loven. Videre foreslås det å lovfeste at hver kommunene er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. I tillegg bør rammene for selvstyret fremgå av loven. Kommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Skal det kommunale selvstyret begrenses,

må slik begrensning gjøres i lov eller med hjemmel i lov.

Utvalget foreslår videre å lovfeste tre prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Prinsippene er for så vidt ikke nye, men en lovfesting av disse er nytt. Ett slikt prinsipp er at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Et annet prinsipp er at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig. Det tredje prinsippet som foreslås lovfestet, er at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Disse bestemmelsene foreslås lovfestet som *bør*-bestemmelser, det vil si at de gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet.

1.3.5 Virkeområde (kapittel 5)

I kapittel 5 foreslås at kommunelovens virkeområde skal være *kommunal virksomhet*. Dette inkluderer både egeninitierte aktiviteter og lovpålagte oppgaver. Utvalget har vurdert om virkeområdet bør utvides dersom kommunen har organisert sin virksomhet i en annen organisasjonsform, som aksjeselskap eller interkommunalt samarbeid, eller dersom andre rettssubjekter utfører oppgaver for kommunen. Utvalget har kommet til at det generelle virksomhetsområdet ikke bør utvides. For andre organisasjonsformer gjelder andre lover som aksjeloven og lov om interkommunale selskaper. Hvis kommuneloven skal gjelde for enkelte tilfeller her, bør dette følge av særskilte lovbestemmelser i kommuneloven eller i særlover.

1.3.6 Kommuners informasjonsplikt (kapittel 6)

I kapittel 6 drøfter utvalget hvilken informasjonsplikt kommunene bør ha. Utvalget mener det er viktig at kommunene aktivt informerer om virksomheten sin. Tilgang til informasjon har betydning for innbyggernes mulighet til å delta i lokaldemokratiet, til å ivareta sine rettigheter og til å kunne stille de folkevalgte til ansvar for den politikken de fører, og for at innbyggerne skal ha tillit til kommunen. Utvalget foreslår derfor at kommunene ikke bare skal ha plikt til aktivt å informere om *egen* virksomhet, men at de også skal ha plikt til å informere om virksomhet som *andre rettssubjekter* utfører på vegne av kommunene.

Etter utvalgets vurdering er det også viktig at kommunene tilpasser informasjonsarbeidet til brukerne av informasjonen, enten dette er innbyggere, presse eller andre. Utvalget foreslår derfor at kommunene også skal ha plikt til å *legge til rette for* at alle kan få tilgang til informasjon.

Bestemmelsen gir ikke innbyggerne krav på å motta noen spesiell informasjon. Kommunene må selv ut fra lokale forhold vurdere hva innbyggerne skal informeres om, og hvordan de skal informeres.

1.3.7 Innbyggerdeltakelse (kapittel 7)

Utvalget redegjør i kapittel 7 for ulike former for innbyggerdeltakelse. Utvalget foreslår ikke å lovregulere andre deltakelsesordninger enn dem som er regulert i gjeldende kommunelov, det vil si innbyggerforslag og folkeavstemninger samt alminnelig ettersyn av forslag til økonomiplan og årsbudsjett. Dette fordi en lovfesting av andre deltakelsesordninger vil kunne innskrenke kommunenes handlingsrom med hensyn til om og eventuelt hvordan de ønsker å involvere innbyggerne i lokaldemokratiet.

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre reglene om innbyggerforslag og folkeavstemninger. Utvalget foreslår likevel å øke kravet til antall innbyggere som må stå bak et innbyggerforslag. Dette blant annet fordi utviklingen med internett, sosiale medier mv. har gjort det enklere å samle inn underskrifter. Utvalget mener hovedregelen bør være at åtte prosent av innbyggerne må skrive under på et innbyggerforslag, mot to prosent i dag. Underskrifter fra 1000 innbyggere skal likevel være tilstrekkelig, mot i dag 300 i kommunene og 500 i fylkeskommunene.

1.3.8 Folkevalgte organer og administrasjonen (kapittel 8)

Kommunestyret og de øvrige folkevalgte organene ivaretar den politiske styringen av en kommune. Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens regler om folkevalgte organer. Utgangspunktet er at kommunestyret innenfor visse rammer har frihet til å organisere de underordnede folkevalgte organene slik de selv finner hensiktsmessig og ønskelig. Samtidig er det viktig med regler som blant annet sikrer god saksbehandling og åpenhet i det arbeidet de folkevalgte gjør. I forslaget til ny lov tydeliggjøres hvilke folkevalgte organer som kan opprettes i kommunen, hvilke regler som gjelder for dem, og hvilke navn som skal brukes om dem. Det tydeliggjøres også at

med *folkevalgt* menes både medlemmer av kommunestyret og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ.

Videre foreslås det at komiteer og faste utvalg etter dagens kommunelov § 10 fjernes som egne typer organer og erstattes med organet *utvalg*. Saksbehandlingsreglene, inkludert reglene om åpenhet, vil gjelde fullt ut for alle utvalg. Utvalgene kan være faste eller midlertidige, og de kan bli tildelt beslutningsmyndighet, innstillingsrett eller bare utredningsoppgaver. Dagens kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og partssammensatte utvalg vil være omfattet av de generelle reglene for utvalgene, samtidig som det fortsatt er noen særregler for disse utvalgene. For at rammene for utvalgene og andre folkevalgte organer skal være klare, foreslås det at det skal fastsettes et reglement som gir de sentrale rammene for organet, som virkeområdet, eventuell vedtaksmyndighet og tidsperiode.

Kommunestyret er som kommunens øverste organ ansvarlig for kommunens beslutninger og handlinger. Kommunestyrets rolle er tydeliggjort i lovforslaget, blant annet ved at adgangen kommunestyret har til å delegerer sin myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren, kommunedirektøren og andre rettssubjekter er tatt eksplisitt inn i loven.

Utvalget ønsker en felles, kjønnsnøytral og dekkende tittel på lederen for kommunens administrasjon, og foreslår kommunedirektør som en slik ny tittel. Kommunedirektørens rolle og ansvaret for en forsvarlig utredning av saker tydeliggjøres i forslaget. Det samme gjelder kommunedirektørens ansvar for å iverksette vedtak og plikt til å gjøre de folkevalgte organene oppmerksom på eventuelle nye faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for iverksettelsen. Utvalget foreslår at kommunedirektøren får et lovfestet ansvar for personalsaker. Kommunestyret vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for personalpolitikken, mens kommunedirektøren vil ha det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse og så videre, uten å måtte få delegert denne myndigheten.

Utvalget understreker at samspillet mellom administrasjonen og de folkevalgte er særdeles viktig. De folkevalgte og administrasjonen har ulike roller og oppgaver, og de er gjensidig avhengig av hverandre for at kommunen skal kunne drives på en demokratisk og faglig god måte. Samtidig er det et grunnleggende prinsipp at det skal være et skille mellom de folkevalgte og administrasjonen. Etter utvalgets vurdering er det viktig med både et velfungerende samarbeid og en prin-

sipiell avstand. Utvalget foreslår å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver i loven, både for de folkevalgte og for administrasjonen ved kommunedirektøren, og mener dette vil kunne bidra til å styrke rollen både til de folkevalgte og administrasjonen.

Til slutt i kapitlet drøfter utvalget problemstillingen om kommunen blir bundet dersom noen i kommunen foretar disposisjoner uten å ha fullmakt eller myndighet til å gjøre dette. Utvalget mener det er behov for å regulere dette nærmere, og redegjør for alternative måter å regulere dette på som høringsinstansene kan gi sine innspill på.

1.3.9 Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme (kapittel 9)

Kommunene kan velge mellom to overordnede styringsmodeller, formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen. Formannskapsmodellen og de sentrale organene i parlamentarismemodellen omtales nærmere i kapittel 8. I kapittel 9 redegjør utvalget hovedsakelig for enkelte særlige problemstillinger knyttet til parlamentarismemodellen.

Utvalget mener begge styringsmodellene bør videreføres i den nye loven, men formannskapsmodellen bør fortsatt være hovedmodellen. Utvalget foreslår derfor at et vedtak om å innføre parlamentarisk styreform må treffes med minst 2/3 av de avgitte stemmene i kommunestyret.

Utvalget mener videre at det er behov for å styrke både opposisjonens og kommunestyrets stilling i en parlamentarisk styrt kommune. Utvalget foreslår derfor at kommunerådet minst én gang i halvåret skal rapportere til kommunestyret om vedtak rådet har truffet i saker som har prinsipiell betydning. Utvalget foreslår også at *enkeltmedlemmer* av kommunestyret skal kunne få satt saker på dagsordenen i kommunestyret ved at de får en rett til å fremme forslag som gjelder kommunens virksomhet for kommunestyret.

Utvalget fremmer forslag om at kommunerådet kan opprette politiske stillinger knyttet til rådet eller dets medlemmer. Personer som ansettes i politiske stillinger, må fratru sine folkevalgte verv så lenge de har et slikt ansettelsesforhold.

1.3.10 Ordfører (kapittel 10)

Utvalget vurderer i kapittel 10 om ordførerens rolle og myndighet bør reguleres nærmere. Ordføreren har i praksis en sentral rolle i kommunen som øverste folkevalgte leder, representant for

kommunen utad og bindeledd mellom de folkevalgte og administrasjonen. Formelt har imidlertid ordføreren begrenset med myndighet etter kommuneloven. Utvalget foreslår å åpne for at kommuner som selv ønsker å delegerer mer myndighet til ordføreren, kan gjøre dette. Ordføreren kan etter forslaget gis forslagsrett i folkevalgte organer der ordføreren ikke selv er medlem, myndighet til å opprette enkelte utvalg og myndighet til å fatte enkelte hastvedtak. Dersom slik myndighet blir delegert, skal ordføreren rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan myndigheten er benyttet.

Utvalget foreslår videre å åpne for at kommunene kan beslutte at ordføreren skal velges direkte av innbyggerne i kommunen. Direkte valg av ordfører vil kunne styrke ordførerrollen. Det vil også kunne ha positiv effekt på interessen for lokalpolitikk og lokalvalg.

Reglene for ordføreren foreslås å gjelde likt for både kommuner og fylkeskommuner, og det vil være opp til den enkelte fylkeskommune om tittelen skal være fylkesordfører eller ordfører.

1.3.11 Kommunale foretak (kapittel 11)

Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å organisere deler av den kommunale virksomheten i kommunale foretak. Utvalget foreslår i hovedsak også å videreføre regelverket for kommunale foretak.

Utvalget mener at de generelle reglene om hvem som er valgbar og hvem som er utelukket fra valg til folkevalgte organer, også bør gjelde ved valg til styret i kommunale foretak. Dette innebærer en innstramning sammenlignet med gjeldende rett.

Utvalget foreslår videre at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke skal kunne velges til styret i kommunale foretak. Dette for å unngå uheldige dobbeltroller.

Utvalget foreslår også enkelte nye særregler for kommunale foretak i parlamentarisk styrte kommuner. Utvalget foreslår at kommunestyret skal kunne delegerer sin myndighet etter bestemmelsene i kapitlet om kommunale foretak til kommunerådet. Myndigheten til å opprette eller nedlegge kommunale foretak skal likevel ikke kunne delegeres. Utvalget foreslår dessuten at rådet skal kunne videredelegere den myndigheten det har fått fra kommunestyret, til enkeltmedlemmer av rådet, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.

1.3.12 Valgbarhet. Ombudsplikt og suspensjon mv. (kapittel 12)

I dette kapitlet drøfter utvalget regler om valgbarhet, ombudsplikt, fritak, suspensjon og å frata folkevalgte vervet.

Utvalget foreslår at de alminnelige reglene om å være valgbar til og utelukket fra valg i utgangspunktet bør være de samme ved valg av medlemmer til alle folkevalgte organer. Utvalget foreslår likevel enkelte unntak fra dette. For det første mener utvalget at kravet om at man må være bosatt i kommunen, ikke bør gjelde ubetinget der det folkevalgte organets oppgaver er mer driftspregede enn politiske. Utvalget foreslår derfor at personer som er bosatt i andre kommuner, men som oppfyller de øvrige valgbarhetsvilkårene, skal kunne velges til styre for institusjon, styre til å lede deler av den kommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner, folkevalgt organ for kommunalt oppgavefelleskap, med unntak av representantskapet, og styre for kommunalt foretak. For det andre mener utvalget at det bør gjelde visse særregler ved valg av medlemmer til styrer og andre styringsorganer for kommunale oppgavefelleskap.

Etter valgloven kan en person kreve seg fritatt fra valg til kommunestyret dersom vedkommende avgir skriftlig erklæring om at han eller hun ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten. Utvalget mener det bør innføres en tilsvarende fritaksrett ved valg til underordnede organer i kommunene. Fritaksretten gjelder etter forslaget ikke ved valg til formannskapet. Dette fordi medlemmene av formannskapet skal velges blant medlemmene av kommunestyret.

Utvalget foreslår å videreføre at det skal mye til for å få fritak fra verv etter at man er valgt inn i et folkevalgt organ. Utvalget mener ombudsplikten er grunnleggende i lokaldemokratiet.

Utvalget mener at det bør innføres en utvidet adgang til å suspendere ordføreren dersom han eller hun blir tiltalt for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år. Vedtak om å suspendere ordføreren må treffes av kommunestyret selv med minst 2/3 av de avgitte stemmene.

Utvalget foreslår videre at folkevalgte som blir suspendert, på visse vilkår skal ha krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og krav på tapt arbeidsgodtgjøring.

I forlengelsen av den utvidede adgangen til å suspendere ordføreren, foreslår utvalget at det også skal være adgang til å frata en folkevalgt vervet som ordfører. Dette kan kun skje hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er

uskikket til å ivareta vervet. Vedtak om å frata ordføreren vervet må treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene.

1.3.13 Valg av medlemmer til folkevalgte organer (kapittel 13)

Utvalget vurderer i dette kapitlet hvordan valg av medlemmer til folkevalgte organer skal skje. Reglene om valg av medlemmer til kommunestyret blir ikke behandlet, da dette blir regulert av valgloven. Utvalget ser særlig på spørsmålene om representasjon av begge kjønn og adgangen til å rette på stemmesedlene ved forholdsvalg av medlemmer.

Utvalget mener at begge kjønn må sikres god representasjon i folkevalgte organer. Kommunene vil ellers kunne oppfattes som mindre legitime. Etter utvalgets vurdering bidrar ikke de gjeldende reglene om forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer i tilstrekkelig grad til å sikre at begge kjønn blir godt nok representert. Utvalget foreslår derfor å innføre en ny bestemmelse om at kravet til representasjon av begge kjønn ved forholdsvalg ikke bare skal knytte seg til det enkelte listeforslaget, men også til sammensetningen av organet som helhet.

Utvalget foreslår også å fjerne den eksisterende adgangen til å rette på stemmesedlene ved forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer. Dette innebærer at når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få i organet, skal medlemmene fra listen pekes ut i den rekkefølgen de står oppført i på det innleverte listeforslaget.

1.3.14 Godtgjøring og velferdsgoder (kapittel 14)

Økonomiske støtteordninger for personer som er valgt til kommunale tillitsverv, er viktige for å sikre en bredest mulig rekruttering til slike verv. Utvalget mener dagens støtteordninger stort sett er tilfredsstillende. Utvalget foreslår derfor i hovedsak å videreføre gjeldende regelverk på området. Utvalget foreslår samtidig enkelte nye ordninger. Utvalgte foreslår for det første en egen bestemmelse om godtgjøring ved frikjøp av folkevalgte. Utvalget fremmer for det andre forslag om at folkevalgte som ved fratreden har verv på minst halv tid, etter søknad har rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder.

I dette kapitlet redegjør utvalget også for i hvilken grad folkevalgte har rett til ulike velferdsgoder som sykelønn, foreldrepermisjon, feriepenger,

pensjon mv. Utvalget fremmer ingen konkrete forslag til endringer i særlovgivningen på disse områdene. Utvalget gir likevel uttrykk for at lovgivningen bør endres, eventuelt tydeliggjøres, for å sikre at personer som har et kommunalt tillitsverv som tilsvarer minst 50 prosent stilling, får samme rett til ulike velferdsgoder som det ansatte i kommunene har.

1.3.15 Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte (kapittel 15)

I kapittel 15 ser utvalget nærmere på de folkevalgtes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter. Utgangspunktet er at alle opplysninger som de folkevalgte trenger for å treffe vedtak, skal fremgå av de dokumentene administrasjonen legger frem til behandling i det folkevalgte organet. Dersom de folkevalgte ønsker innsyn i andre dokumenter fra administrasjonen og administrasjonen ikke ønsker å gi ut disse, kan de folkevalgte selv søkt om innsyn etter offentlighetsloven. I tillegg har de folkevalgte etter ulovfestede regler i dag en innsynsrett som går noe lenger enn dette. Dette er imidlertid regler som er uklare og praktiseres på ulik måte i kommunene. Utvalget foreslår derfor å lovfeste og presisere en slik utvidet innsynsrett for de folkevalgte. De folkevalgte gis rett til innsyn også i taushetsbelagte opplysninger og i opplysninger som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven. Begrunnelsen er å sikre at de folkevalgte har den informasjonen de trenger for å utføre vervet sitt, og for dermed å styrke de folkevalgtes muligheter til å ivareta ansvaret for styring og kontroll av kommunen. Denne innsynsretten skal ligge til de folkevalgte organene, og ikke til den enkelte folkevalgte. Det foreslås også nærmere krav til stemmegivningen mv. når organet skal ta stilling til om de vil kreve slikt innsyn.

Som en konsekvens av denne utvidede retten til innsyn foreslår utvalget en bestemmelse i kommuneloven som pålegger de folkevalgte taushetsplikt for slike opplysninger. Hvis folkevalgte får opplysninger som er taushetsbelagte med hjemmel i forvaltningsloven eller særlovgivningen, har de allerede i dag taushetsplikt i slike situasjoner. Også hvis de folkevalgte får utvidet innsynsrett til opplysninger som kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven foreslås det at de folkevalgte skal ha taushetsplikt om slike opplysninger.

Utvalget foreslår også at et dokument som blir oversendt til et folkevalgt organ på bakgrunn av krav om innsyn etter en slik utvidet innsynsrett, ikke mister sin status som internt dokument som

kan unntas fra innsyn. Det betyr at allmennheten ikke automatisk får rett til innsyn fordi innsyn allerede er gitt til et folkevalgt organ.

1.3.16 Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer (kapittel 16)

I kapittel 16 vurderes saksbehandlingsreglene for de folkevalgte organene. Dette er blant annet regler om at saksbehandlingen i folkevalgte organer i hovedsak skal skje i møter og med åpenhet om innkalling, sakliste og selve møtene. Disse reglene skal ivareta de særlige hensyn som er viktige for at folkevalgte organer og lokaldemokratiet skal fungere best mulig. Utvalget foreslår derfor at dagens regler i hovedsak videreføres, men med enkelte endringer, justeringer og språklige forenklinger. Virkeområdet for saksbehandlingsreglene foreslås forenklet og noe utvidet ved at reglene i utgangspunktet skal gjelde for alle folkevalgte organer, også det som i dag kalles komiteer, og som etter forslaget skal inngå i den type organ som kalles utvalg, se kapittel 8. Åpenhet skal således være hovedregelen for alle organer. Det foreslås imidlertid at møter der organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, skal kunne lukkes for offentligheten. Slike saker kan også sladdes på saklisten. Saker som gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold, skal ikke føres på den saklisten eller fremgå av den møteprotokollen som er tilgjengelig for allmennheten.

Utvalget har her også vurdert om det er ønskelig å tillate lukkede møter i noen flere situasjoner, blant annet ved saksforberedende opplæring av folkevalgte. Utvalget har kommet til at det ikke er ønskelig å tillate dette. Utvalgets vurdering er at hensynene som ligger bak prinsippet om åpenhet, veier tyngre enn de konkrete behovene for å kunne lukke møtene.

Utvalget foreslår videre at folkevalgte organer skal kunne avholde fjernmøter i langt større grad enn i dag. Så lenge de ordinære saksbehandlingsreglene overholdes, og så lenge møtedeltakerne kan se, høre og kommunisere med hverandre i sanntid, mener utvalget at møter i folkevalgte organer som en hovedregel skal kunne avholdes selv om møtedeltakerne ikke fysisk er på samme sted.

1.3.17 Inhabilitet for folkevalgte og ansatte (kapittel 17)

I kapittel 17 går utvalget gjennom reglene om inhabilitet for folkevalgte og for ansatte. Utvalget mener at disse reglene er viktige for å sikre kor-

rekte avgjørelser og partenes rettssikkerhet, for å sikre at de som behandler sakene ikke tar utenforliggende hensyn, og for å opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og til forvaltningen som sådan. Reglene vil også beskytte beslutningstakerne selv mot at det sås tvil om deres troverdighet, ved at de slipper å behandle saker der de selv eller deres nærstående har personlige interesser.

Etter utvalgets vurdering dekker reglene i dagens kommunelov, sammenholdt med forvaltningsloven, behovet for regler om inhabilitet for folkevalgte eller tjenestemenn. Utvalget ser derfor ikke grunn til å endre hovedinnholdet i dagens regler om inhabilitet i kommuneloven. Det er imidlertid behov for enkelte presiseringer, klargjøringer og språklige forenklinger.

1.3.18 Interkommunalt samarbeid (kapittel 18)

I kapittel 18 behandler utvalget interkommunalt samarbeid. Utvalget redegjør blant annet for motiver for og utfordringer ved interkommunalt samarbeid.

Utvalget foreslår å ta inn en overordnet bestemmelse i loven som slår fast at kommuner kan samarbeide om å utføre felles oppgaver.

Utvalget mener det er viktig at kommunene tilbys lovregulerte samarbeidsformer som er tilpasset både små og store kommuner, som tar hensyn til innbyggerne, og som er tilpasset samarbeid om alle typer oppgaver. Utvalget foreslår to nye samarbeidsformer til erstatning for interkommunalt samarbeid etter § 27 i gjeldende kommunelov. Dette er for det første kommunale oppgavefelleskap som er beregnet på samarbeid om enkeltstående tjenester. Utvalget foreslår for det andre å lovfeste en regionrådsmodell. Modellene er ment å være enklere samarbeidsordninger sammenlignet med for eksempel samarbeid etter lov om interkommunale selskaper.

1.3.19 Økonomiforvaltning (kapittel 19)

I kapittel 19 behandler utvalget de ulike reglene om økonomiforvaltning i ett felles kapittel. Innledningsvis redegjør utvalget for de sentrale hensyn som kommunelovens regler om økonomiforvaltning skal ivareta. Videre gir utvalget en kort beskrivelse av kommunal økonomi, deriblant det kommunale budsjett- og regnskapssystemet, utviklingen i kommuneøkonomien og enkelte forhold som vil prege kommuneøkonomien de neste årene.

I punkt 19.4 foreslår utvalget at det lovfestes en generalbestemmelse for økonomiforvaltningen. Dette løfter frem kommunestyrets ansvar for å forvalte økonomien slik at kommunens økonomiske handleevne blir ivaretatt i et langsiktig perspektiv. Sammen med kravet om at kommunene skal bygge sin virksomhet på planlegging, og kravene til en forsvarlig finansforvaltning, danner dette de overordnede bestemmelsene om økonomiforvaltningen.

I punkt 19.5 foreslår utvalget å løfte frem og samle kommunestyrets plikter til å styre og ha kontroll med kommunens økonomi gjennom økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning og finansreglement. Her foreslår utvalget også en ny plikt for kommunene til å fastsette et økonomireglement og fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling (målsettinger for utviklingen i driftsresultat, gjeld og annet). Dette er verktøy som skal støtte opp under en langsiktig økonomistyring.

I tillegg foreslår utvalget flere nye krav som kan støtte opp om bedre helhetlig planlegging og styring. Dette er krav om at økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel, krav til standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter i økonomiplanen og krav om å synliggjøre gjelden i økonomiplanen og årsbudsjettet. Videre foreslås det en plikt for kommunene til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet. For årsberetningen stiller forslaget krav om at det skal gis en vurdering av om den økonomiske utviklingen og stillingen er forsvarlig og ivaretar handleevnen i et lengre perspektiv

I punkt 19.6 drøfter utvalget om det bør foretas endringer i kravet til budsjettbalanse. Utvalget foreslår at reglene om budsjettbalanse videreføres med en ny ordlyd, som blant annet løfter frem at det må foretas avsetninger som bidrar til en sunn økonomi.

Videre foreslår utvalget flere endringer som skal bidra til at inndekningen av merforbruk ikke skyves unødig frem i tid. For det første foreslår utvalget nye regler for hvordan kommuneregnskapet skal avsluttes. Forslaget innebærer at merforbruk i årets regnskap skal dekkes inn før regnskapet avsluttes så langt det finnes tilgjengelige midler på disposisjonsfond. Forslaget innebærer også at mindreforbruk i årets regnskap skal dekke inn eventuelle merforbruk fra tidligere år før regnskapet avsluttes. For det andre foreslår utvalget en plikt for kommunedirektøren til å foreslå endringer i årets budsjett hvis fjorårets regnskap viser et merforbruk, og en frist for kommu-

nestyret til å behandle forslaget senest 30. juni i budsjettåret. Forslagene bidrar til å redusere størrelsen på merforbruk som fremføres til inndekning i senere år.

I punkt 19.7 foreslår utvalget å lovfeste en hovedregel om at kommunenes drift bare skal finansieres av løpende inntekter. Utvalget mener at dette prinsippet er bærende for en sunn økonomi. Nærmere regler om skillet mellom drift og investering må gis i forskrift. Utvalget foreslår at gjeldende forskriftsregler for håndtering av inntekter fra salg av aksjer videreføres og lovfestes. Dette er et unntak som innebærer at en viss andel av inntekten fra salg av aksjer kan regnes som driftsinntekt. Utvalget foreslår i tillegg en hjemmel for departementet til å gi dispensasjon fra forbudet mot å benytte kapitalinntekter til å finansiere løpende utgifter. Dette gir departementet mulighet til i særlige tilfeller å fastsette at kapitalinntekter likevel kan benyttes i driften.

I punkt 19.8 går utvalget inn på hvordan loven bør bidra til en forsvarlig gjeldsutvikling i kommunene. Utvalget mener at loven ikke bør regulere gjeldsbyrden direkte, eksempelvis gjennom et lovfestet gjeldstak. Utvalget foreslår å videreføre balansekravet og lånegodkjenningen for ROBEK-kommunene som de grunnleggende virkemidlene for en forsvarlig gjeldsutvikling.

Videre foreslår utvalget endringer som forenkler og klargjør reglene om årlige minimumsavdrag på lån. Dette skal på en bedre måte sikre at det betales årlige avdrag, og at avdragstiden ikke blir urimelig lang.

Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å ta opp lån til videre utlån (formidlingslån), men med et nytt vilkår om at det ikke kan tas opp slike lån hvis utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko. Dette skal ikke legge hindringer i veien for kommunenes formidling av Husbankens startlån. Det foreslås også endringer som klargjør reglene for bruken av mottatte avdrag på formidlingslån. Utvalget foreslår videre å utvide adgangen til å låne ut igjen midler som er tilbakebetalt til kommunen.

Utvalget drøfter også om loven av hensyn til det kommunale selvstyret og kommunenes rolle som samfunnsutvikler bør åpne opp for flere lovliggjorte låneformål. Utvalget legger avgjørende vekt på at reglene om lån skal bidra til å trygge kommuneøkonomien. Utvalget har kommet til at loven fortsatt ikke bør tillate at det tas opp lån til andres investeringer (investeringstilskudd) eller til kjøp av aksjer. Utvalget foreslår likevel at det åpnes for å lånefinansiere anskaffelse av eiendom gjennom kjøp av såkalte single-purpose eiendomsselskaper,

hvor selskapet har som eneste formål å eie og drifte en eiendom.

I punkt 19.9 foreslår utvalget å videreføre gjeldende regler om finansforvaltning, deriblant forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko og kravet til å ha et finansreglement. Lovforslaget presiserer at reglene også gjelder for kommunenes gjeldsforvaltning.

I punkt 19.10 foreslår utvalget å videreføre den statlige godkjenningen for garantier og forbudet mot å garantere for næring. Utvalget gir en nærmere omtale av hvordan kommunelovens begrep *næringsvirksomhet* må forstås. I tillegg foreslår utvalget at hensynet til økonomisk forsvarlighet blir tydeliggjort med et nytt vilkår om at det ikke kan stilles garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen.

Utvalgets vurdering er at det ikke er hensiktsmessig å harmonisere kommunelovens garantiregler med EØS-reglene om offentlig støtte, siden kommuneloven skal ivareta hensynet til økonomisk forsvarlighet. Kommunene må dermed fortsatt alltid vurdere om det å stille garanti for et konkret tilfelle er i tråd med EØS-reglene om offentlig støtte. Dette gjelder også garantier som er godkjent etter kommuneloven. At en garanti er godkjent etter kommuneloven, må ikke forstås som en bekreftelse på at garantien er tillatt etter støtreglene.

I punkt 19.11 foreslår utvalget å videreføre hovedtrekkene i ordningen med statlig kontroll av årsbudsjettet og låneopptak for kommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK). Utvalget foreslår at kommuner som har opparbeidet seg et vesentlig merforbruk (over tre prosent av driftsinntektene) skal omfattes av kontrollordningen. Også kommuner som unnlater å vedta økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap, skal omfattes. Utvalget foreslår videre å lovfeste at departementets myndighet til å godkjenne låneopptak i tillegg skal omfatte myndighet til å fastsette begrensninger på hvilke investeringer som lånene kan brukes til. Utvalget foreslår i tillegg en særskilt plikt for kommunene i ROBEK til å utarbeide en tiltaksplan for hvordan økonomien skal bringes tilbake i balanse.

1.3.20 Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier mv. (kapittel 20)

I kapittel 20 peker utvalget på at det er behov for å klargjøre i kommuneloven hva som skal være de privatrettslige virkningene av brudd på økonomibestemmelsene. Spørsmålet er om avtaler som

strider mot bestemmelsene om lån, garantier og finansforvaltning mv., skal lede til at avtaleforpliktelsene skal falle bort som ugyldige. Utvalgets lovforslag inneholder flere nye bestemmelser som klargjør rettsvirkningene av disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Utvalget foreslår blant annet at låneavtaler som gjelder andre formål enn det kommuneloven tillater, skal være privatrettslig ugyldige hvis långiver kjente til eller burde ha kjent til lovbruddet, det vil si hvis långiver ikke var i aktsom god tro.

1.3.21 Selvkost (kapittel 21)

Etter utvalgets vurdering bør det ikke innføres et generelt selvkostprinsipp som en alminnelig begrensning på brukerbetalingen i kommunesektoren. Selvkostprinsippet bør bare gjelde for betalinger for bestemte typer tjenester, og det bør reguleres i særlov, slik systemet er i gjeldende lovverk.

Utvalget foreslår at det lovfestes enkelte overordnede regler for beregning av selvkost i kommuneloven. Forslaget bygger på de etablerte prinsippene i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for beregning av selvkost (rundskriv H-3/14). Nærmere regler må gis i forskrift. Dette skal bidra til å forbedre praktiseringen av selvkostprinsippet på de områdene hvor kommunale brukerbetalingen er underlagt selvkost etter regler i særlov.

1.3.22 Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøttereguleringen (kapittel 22)

Det har over tid vært en betydelig utvikling i hvordan kommunene organiserer virksomheten sin. Blant annet har det vært en stor økning i bruken av selskaper og lignende som en måte å organisere den kommunale virksomheten på. Kommunene opptrer også i større grad som aktører i et økonomisk marked ved at de enten selv eller via ulike samarbeid eller selskaper tilbyr tjenester i markedet.

Utvalget redegjør i kapittel 22 for statsstøttestrengte problemstillinger som kan oppstå når kommunene er i markedet, og om dette medfører behov for å endre kommuneloven eller andre lover. Utvalget fremmer ikke noen lovforslag på dette området, men mener at det er hensiktsmessig at regjeringen fortsetter det arbeidet den har startet med disse problemstillingene.

1.3.23 Kontroll og tilsyn med kommunene (kapittel 23)

Dette kapitlet inneholder en overordnet beskrivelse av ulike kontroll- og tilsynsordninger med kommunene. De ulike kontroll- og tilsynsordningene blir nærmere beskrevet i egne kapitler i utredningen.

1.3.24 Internkontroll (kapittel 24)

I kapittel 24 behandles spørsmålet om regulering av internkontroll i kommuneloven. Utvalget fremhever at internkontroll er sentralt i kommunenes egenkontroll. Utvalget mener at kommunedirektørens ansvar for internkontroll bør tydeliggjøres i en noe mer omfattende regulering enn dagens kommunelov. I dag er dette kort regulert i kommuneloven og med stadig mer omfattende bestemmelser i særlovgivningen. Utvalget foreslår derfor en egen bestemmelse i kommuneloven som kan erstatte reguleringen i særlovgivningen. Utvalget mener krav til internkontroll hører naturlig hjemme i kommuneloven, og at en samlet bestemmelse i kommuneloven til erstatning for særlovgivningen vil gjøre reguleringen mer samordnet, helhetlig og enklere å forholde seg til for kommunene. Særlovgivningen foreslås derfor gjennomgått i en egen prosess med sikte på å løse bestemmelser og tilhørende forskrifter om internkontroll for kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) kan oppheves slik at kun kommunelovens internkontrollbestemmelse skal gjelde.

Utvalget ønsker også å styrke internkontrollen ved å foreslå lovkrav som kan gjøre internkontrollen bedre og mer målrettet uten at den nødvendigvis blir mer omfangsrik. Internkontrollen bør avdekke og forebygge feil og bidra til god læring og utvikling i kommunene. Dette vil styrke kommunenes arbeid generelt og dermed deres selvstyre.

Det foreslås å lovfeste et krav om at det skal føres systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Kontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunens egen risikovurdering og andre lokale og konkrete tilpasninger er sentralt for å styrke og målrette internkontrollen til der behovet er størst, og heller redusere kontrollen der behovet ikke er så stort. Videre foreslås blant annet krav til avviksoppfølging og dokumentasjon.

Bestemmelsen angir hva som minimum må gjøres av internkontroll etter kommuneloven. Kommunene vil selvsagt kunne utføre annen og mer omfattende internkontroll i tillegg, enten fordi det følger av andre lovkrav, eller fordi de selv ønsker det. Utvalget foreslår videre at kommunedirektøren skal rapportere om internkontrollen til kommunestyret. Det foreslås også en hjemmel for statlig tilsyn med internkontrollen. Statlig tilsyn er begrenset til internkontroll som gjelder kommuneplikter.

1.3.25 Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet (kapittel 25)

I kapittel 25 drøfter utvalget kontrollutvalgets sammensetning. Utvalget foreslår å utvide antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem, for å styrke kontrollutvalgets arbeid og legitimitet. Utvalget mener at det ikke bør innføres særlige regler for hvem som skal kunne velges som leder av kontrollutvalget. Utvalgets forslag viderefører gjeldende regler om hvem som kan velges til kontrollutvalget. I tillegg foreslår utvalget at den som er leder eller har en ledende stilling i et selskap som kan være gjenstand for kontroll etter bestemmelsene om eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon, eller den som er medlem av styret eller bedriftsforsamlingen for et slikt selskap, ikke skal være valgbar til kontrollutvalget.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes nærmere regler for gjennomføring av høringer i regi av kontrollutvalget, men har kommet til at det fortsatt bør være opp til den enkelte kommune å fastsette lokale reglementer for gjennomføring av slike høringer.

Utvalget foreslår å videreføre kravene om at kontrollutvalgets sekretariat skal være uavhengig. Dette innebærer blant annet at kommunens revisjon ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget. Det presiseres at kontrollutvalgssekretariatet ikke kan utføre revisjonsoppgaver. Utvalgets vurdering er at det ikke bør innføres kompetansekrav til kontrollutvalgssekretariatet. Det bør være opp til kontrollutvalget og kommunen selv å vurdere sekretariatets oppgaver (innenfor de rammer loven gir), og deretter selv å sette de krav til kompetanse som er nødvendig for å utføre oppgavene.

1.3.26 Revisjon (kapittel 26)

I kapittel 26 foreslår utvalget endringer som klargjør innholdet i regnskapsrevisjon og regnskapsrevisors rolle i kommunene. I hovedsak viderefø-

rer dette regnskapsrevisors mandat. Utvalget foreslår samtidig at regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet utvides noe, for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen. Forslaget innebærer at regnskapsrevisor skal utføre enkle kontroller med om bruken av kommunens midler har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning. Forslaget innebærer videre at regnskapsrevisor skal gjennomføre en forenklet kontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak i økonomiforvaltningen. Regnskapsrevisor får med dette et tydeligere ansvar for å ta tak i svakheter på økonomiområdet og rapportere slike til kontrollutvalget. For kontrollutvalget betyr forslaget en tydeliggjøring av ansvaret for å ha tilsyn med økonomiforvaltningen.

Videre foreslår utvalget i hovedsak å videreføre gjeldende regler om forvaltningsrevisjon. Utvalget understreker at forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i kommunenes egenkontroll. Utvalget foreslår at loven slår fast at kommunestyret skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon for hver valgperiode, og at planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Forslaget må forstås slik at det regelmessig skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i alle kommuner i et omfang som samsvarer med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko.

Utvalget foreslår at det etableres en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren, og at dette forankres i kommuneloven, etter mønster av den kvalitetskontrollen som revisorer i privat sektor er underlagt etter revisorloven. En slik ordning vil bidra til fortsatt kvalitetsutvikling i kommunal revisjon. Utvalget har ikke utarbeidet et lovforslag til dette. Det må arbeides videre med hvordan en slik ordning skal reguleres og utformes. Utvalget har kommet til at det ikke bør etableres en statlig sertifiserings- og tilsynsordning for kommunal revisjon. Et statlig tilsyn med kommunerevisor kan og bør etter utvalgets mening ikke erstatte den folkevalgte kontrollen og det folkevalgte ansvaret for å ha betryggende revisjon.

1.3.27 Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet (kapittel 27)

I kapittel 27 har utvalget vurdert hvordan kommunestyret kan ivareta den politiske styringen og kontrollen når ansvaret for oppgaveløsning er lagt til ulike enheter utenfor kommunens egen administrasjon, for eksempel til kommunale foretak, interkommunale samarbeid, aksjeselskaper e.l. Etter utvalgets oppfatning er de viktigste styrings-

virkemidlene allerede på plass i lovverket, men utvalget foreslår likevel enkelte lovendringer som kan bidra til å styrke den politiske styringen og kontrollen.

For å styrke kommunens eierstyring foreslås et krav om å utarbeide eierskapsmeldinger som skal si noe om kommunens prinsipper for eierstyring og gi en oversikt over selskapene og de formål kommunen har med disse. Med eierstyring menes den styringen kommunen har med selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresse eller tilsvarende interesse i, og den måten kommunen forvalter sitt eierskap på.

Når en ekstern virksomhet utfører oppgaver eller tjenester for en kommune, bygger det som regel på en oppdragsavtale. En slik avtale kan gi kommunen rett til innsyn i og opplysninger fra den eksterne virksomheten, men utvalget mener det er behov for å lovfeste en rett til informasjon som kommunen trenger for å undersøke om kontrakten blir oppfylt, for de tilfellene der avtalene ikke gir tilstrekkelig grunnlag. Utvalget foreslår at det er kontrollutvalget og revisjonen som skal få en slik utvidet rett til innsyn og til undersøkelser overfor virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen.

Utvalget mener at det eksisterende regelverket for selskapskontroll i kommuneloven i utgangspunktet fungerer etter hensikten, og at det derfor ikke foreligger behov for store endringer i regelverket. Utvalget foreslår imidlertid å tydeliggjøre at eierskapskontroll er en oppgave for revisjonen, og at kontrollutvalgssekretariatene dermed ikke kan utføre slik kontroll. Utvalget foreslår videre at kontrollutvalget skal lage en samlet plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon i kommunene og i selskapene. Det skal utarbeides en egen plan for eierskapskontroll.

1.3.28 Kommunen som tilsynsinnsinstans (kapittel 28)

Kommunen er på enkelte områder tilsynsinnsinstans og fører selv tilsyn med kommunale tjenester og vedtak. Dette er ordninger som er hjemlet i særlovgivningen, og som i praksis skal erstatte, eventuelt supplere, det statlige tilsynet på disse konkrete områdene. Kommunenes tilsynsansvar kan her omfatte både kommunal, privat og statlig virksomhet. Disse ordningene utfordrer objektiviteten, nøytraliteten og tilliten til det kommunale tilsynet, siden kommunene får en dobbeltrolle når den skal føre tilsyn *med seg selv* og kanskje også *med sin egen konkurrent*.

Utvalget tar ikke stilling til om og når tilsyn bør organiseres på denne måten, men foreslår at der kommunen skal gjennomføre lovpålagt tilsyn med egen virksomhet eller eiendom, så skal kommunen legge til rette for at likebehandling sikres, og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig.

1.3.29 Statlig kontroll og tilsyn mv. (kapittel 29)

Utvalget behandler i dette kapitlet statlig lovlighetskontroll av kommunale vedtak og statlig tilsyn med kommuners oppfyllelse av lovpålagte plikter. I tillegg omtales kort reglene for klage på kommunale vedtak og spørsmålet om å etablere en tvisteløsningsordning ved uenighet mellom stat og kommune.

Etter utvalgets vurdering er det viktig å kunne få prøvd om kommunale vedtak er lovlige. Utvalget foreslår derfor at hovedstammen i regelverket for lovlighetskontroll blir videreført, men mener det er behov for enkelte innholdsmessige endringer og tydeliggjøringer i regelverket for lovlighetskontroll.

Utvalget foreslår å videreføre at tre eller flere kommunestyrerepresentanter kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Lovlighetskontroll skal imidlertid ikke være en generell adgang for statsforvaltningen til å kontrollere lovligheten av kommunale vedtak, men bør være en sikkerhetsventil som benyttes med tilbakeholdenhet. Utvalget foreslår derfor at det blir tatt inn i loven et vilkår om at det må foreligge *særlige grunner* for at departementet *på eget tiltak* skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll.

Etter gjeldende rett er det kun endelige avgjørelser (vedtak) og den offentligrettslige siden av et vedtak som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Dette fremgår imidlertid ikke av lovens ordlyd. Utvalget mener disse begrensningene bør fremgå direkte av loven, og foreslår derfor at dette blir presisert.

Utvalget har videre sett på om det er behov for justeringer i regelverket om statlig tilsyn. De grunnleggende prinsipper og rammer for det statlige tilsynet skulle utvalget, etter mandatet, ikke vurdere. Utvalget foreslår å klargjøre at kommu-

nen kan klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven når staten fører tilsyn med kommunene. For at de aktuelle reglene om prosess og klage i forvaltningsloven og i kommuneloven skal henge bedre sammen, foreslås det også at ordningen i gjeldende kommunelov med en særskilt rettestfrist før pålegg benyttes, tas ut. Det innebærer at de alminnelige reglene i forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel om pålegg vil gjelde.

Videre foreslår utvalget å styrke samordningen av tilsyn som utføres av ulike tilsynsmyndigheter, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsorganene og for kommune, og slik at belastningen på enkeltkommuner ikke blir unødvendig stor. Utvalget foreslår derfor at fylkesmannen og de statlige tilsynsmyndighetene pålegges enkelte konkrete saksbehandlingsplikter. Fylkesmannen skal blant annet vurdere det samlede omfanget av tilsyn med den enkelte kommune, og skal kunne pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget blir større enn forsvarlig. Tilsynsmyndighetene skal videre kjenne til relevante revisjonsrapporter i kommunen og eventuelt vurdere å avlyse planlagte tilsyn dersom kommunen nylig selv har gjennomført kontroll med det samme temaet.

1.3.30 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 30)

I kapittel 30 redegjør utvalget for de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget. Lovforslaget innebærer enkelte nye plikter for kommunene og statsforvaltningen som hver for seg kun har mindre økonomiske og administrative konsekvenser. Etter utvalgets vurdering vil lovforslaget også samlet sett kun medføre mindre kostnader. Samtidig vil det kunne medføre besparelser i et lengre perspektiv. Utvalget har ikke sett det som mulig å gi et konkret anslag for de merutgiftene som forslaget medfører.

Utvalgets samlede vurdering er at lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser hverken for kommunesektoren eller for staten.

Kapittel 2

Internasjonal og nordisk rett

2.1 Det europeiske charteret om lokalt selvstyre

2.1.1 Innledning

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre utgjør en felles europeisk standard for lokalt selvstyre i folkevalgte organer. Charteret fastsetter grunnleggende betingelser for lokalt selvstyre som kan anvendes i land med ulike styringsordninger, både enhetsstater og føderalstater, velferdsstater og stater med lite utbygd nasjonalt sikkerhetsnett.

Charteret er utarbeidet gjennom en prosess i Europarådet og trådte i kraft i 1988. Norge ratifiserte det raskt, og det trådte i kraft for Norge i 1989. Det er nå undertegnet av alle de 47 medlemslandene i Europarådet.

Charteret regulerer først og fremst forholdet mellom parlamentet, statsforvaltningen og lokale myndigheter. I 2009 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll som utdyper retten til deltakelse i lokale myndigheters saker. Tilleggsprotokollen fastlegger prinsippet om innbyggerdeltakelse som en individuell rettighet og pålegger medlemsstatene å legge til rette for slik deltakelse.

Charteret er en viktig referanse for utvalget i arbeidet med å videreutvikle norsk rett.

2.1.2 Bakgrunnen for charteret og Norges tilslutning

Charteret springer ut av et vidtgående felleseuropeisk engasjement for å sikre fred og utvikling etter andre verdenskrig. Europarådet har stått sentralt i arbeidet for å fremme menneskerettigheter, demokrati og rettssikkerhet. Når lokalt selvstyre er løftet frem i Europarådets organer, er det fordi det anses som en forutsetning for realisering av de grunnleggende verdiene.

Charteret er kommet til ved et samspill mellom representanter for lokale myndigheter og representanter for medlemsstatenes nasjonale

myndigheter i Europarådets organer. Prosessen tok nærmere 20 år.

2.1.3 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 er dermed folkerettslig bundet av alle bestemmelsene for både kommuner og fylkeskommuner.

Da Norge undertegnet charteret, ble norsk rett ansett å være i samsvar med charterets krav til statene. Ved Stortingets behandling av om Norge skulle undertegne charteret,¹ uttalte kommunal- og miljøvernkomiteen:

Komiteen har ikke funnet avvikende forhold i det norske lovverket om lokalt selvstyre i forhold til konvensjonen.

Dersom 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.

Europarådet har ikke etablert noen egen domstol eller annet særlig organ for å kontrollere etterlevelsen av charterets bestemmelser i medlemslandene, men det foregår utstrakt kontrollvirksomhet, særlig i regi av Kommunalkongressens ekspertgrupper. Slike ekspertvurderinger gir grunnlag for rekommandasjoner, som først behandles i Kommunalkongressen og så blir oversendt til Ministerkomiteen. Ministerkomiteen pleier å ta disse til etterretning og oversender dem deretter til de respektive medlemsland.

¹ Innst. S. nr. 110 (1988–89) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om samtykke til undertegning og godkjenning av Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre*, side 3.

Da Høyesterett behandlet sak om fylkesmannens avgjørelse av tvist mellom to kommuner, jf. Rt. 2007/234 (Kongsberg/Nes), ble det belyst hvilken rettskildemessig verdi charteret og rekommandasjon fra Europarådet har i norsk rett. Saken gjaldt en tvist mellom Kongsberg kommune og Nes kommune om hvem som hadde økonomisk ansvar for en person med store funksjonshemninger. Fylkesmannen hadde avgjørelsesmyndighet ved slike tvister, jf. dagjeldende sosialtjenestelov § 10-3, og vedtok at Kongsberg kommune skulle betale. Spørsmålet var om dette vedtaket var endelig, eller om det kunne bringes inn for domstolene. Det ble gitt rekommandasjon fra Europarådet om at sosialtjenesteloven § 10-3 var i strid med artikkel 11 i charteret. Høyesterett kom likevel til at sosialtjenesteloven § 10-3 var unndratt domstolsprøving, med unntak av maktmisbruk eller annet graverende forhold. Høyesterett viste til at den norske regelen ikke fullt ut kunne settes til side, og la også vekt på at dette ikke gjaldt et tilfelle hvor konvensjonen gir borgerne beskyttelse mot inngrep fra det offentlige. Saken viser at charterets ordlyd og praksis fra Europarådets organer ikke har hatt noen sterk gjennomslagskraft som tolkningsfaktor i norsk rett.

2.1.4 Innholdet i charteret – hovedtrekk

Charteret har som klar forutsetning at kommunene skal ha lokal folkevalgt ledelse. De skal kunne bestemme sin interne administrasjon innenfor generelle lovbestemte rammer, jf. artikkel 3 nr. 2 og artikkel 6. Charteret stiller også krav til de folkevalgtes arbeidsvilkår og vederlag, se artikkel 7. For øvrig inneholder charteret hovedsakelig krav til medlemslandenes regulering av myndighetsfordelingen mellom parlament, statsforvaltning og kommuner.

Charterets artikkel 2 slår 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. Det følger for eksempel av artikkel 4 nr. 1 første punktum at medlemslandene også må lovfeste (eller grunnlovfeste) lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar. Reglene etablerer en skranke mot ad hocstyring uten lovgivningsprosessens grundighet, åpenhet og demokratiske forankring, samtidig som de også angir skranke for bruk av lovgivningsmyndighet.² Dette utdypes i bestemmelsen om begrepet lokalt selvstyre i

artikkel 3 nr. 1. Lokale myndigheter skal etter denne bestemmelsen ha både rett og evne til å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender, og dette skal skje på eget ansvar. Styringen av kommunene skal skje innenfor lovens rammer, men lovgiver og bevilgnings- og beskatningsmyndigheten har også en plikt til å utstyre kommunene med tilstrekkelig rett og evne til å styre. Charteret stiller også opp et nærhetsprinsipp i artikkel 4 nr. 3. Dette innebærer at offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig. Dette kan også anses som et krav om at en viss kompetanse skal legges til kommunene.

Charteret anerkjenner at statsforvaltningen har en kontrollfunksjon overfor kommunene, men det stiller krav til hvordan kontrollen skal utøves. Lokale myndigheters kompetanse skal normalt være ubeskåret og udelt, jf. artikkel 4 nr. 4. Administrativ kontroll over lokale myndigheter må i henhold til artikkel 8 ha grunnlag i grunnlov eller lov. Administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet skal normalt ha som eneste formål å sikre etterlevelse av lov og grunnlovfestede prinsipper. Og administrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at inngrepet står i forhold til de interesser det skal ivareta, jf. artikkel 8.

Charterets artikkel 11 krever at lokale myndigheter skal ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet. Dette innebærer at det må finnes egnede kontrollorganer for uavhengig rettslig prøving som kommunene kan bringe saker inn for. Dette kan være domstoler eller domstollignende organer som er uavhengige av statsforvaltningen.

Charteret gir bestemmelser om kommunenes økonomiske handlefrihet i artikkel 9. Innenfor rammen av den nasjonale økonomien skal kommunene ha egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker. I tillegg skal de ha en viss adgang til å styre egne inntekter. Deler av inntektene skal komme fra lokale skatter som de innenfor lovens rammer selv kan fastsette satsene for. De økonomiske ressursene skal stå i forhold til de forpliktelsene grunnlov og lov pålegger kommunene.

Charterets bestemmelser danner samlet sett en forpliktelse til å ha et internt system for kontroll med at nasjonale myndigheter respekterer det lokale selvstyret. Kravet om at prinsippet om lokalt selvstyre skal lovfestes og grunnlovfestes der det lar seg gjennomføre, og at bestemmelser om lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller

² Explanatory report til charteret.

ved lov, danner et viktig utgangspunkt. Lokale myndigheter skal kunne gå til domstoler eller lignende uavhengige organer for å få prøvd om statlig styring er innenfor rammene som grunnlov og lov setter.

2.1.5 Er charterets krav oppfylt i norsk rett?

Som nevnt mente norske myndigheter ved undertegningen at norsk rett var i samsvar med forpliktelsene i charteret. Dette synet er imidlertid omstridt når det gjelder noen av bestemmelsene i charteret. Sigrid Stokstad legger i sin juridiske doktoravhandling *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene* (2012), side 339, til grunn at

Norge har så langt ikke oppfylt forpliktelsene i Europaråd charteret om lokalt selvstyre til å lovfeste og/eller grunnlovfeste prinsippet om lokalt selvstyre og gir heller ikke kommunene rett til rettslig overprøving i uavhengig organ i henhold til Charterets krav. Selv om Charterets krav på en rekke punkter er oppfylt, innebærer dette at kjerneelementer i Charterets regulering av kommunalt selvstyre ikke er gjennomført i norsk rett.

Norge er blitt evaluert av Europarådets organer i 2003 (det regionale nivået), 2006 (adgang til å bringe tvister med statsforvaltningen inn for rettslig prøving) og 2015 (full evaluering). Selv om norsk rett er i samsvar med charteret på mange viktige punkter, viser evalueringene at det fortsatt ikke er gjennomført fullt ut.

Norges manglende etterlevelse av artikkel 11 om kommunenes rett til rettslig prøving i et uavhengig organ ble påpekt i 2006 (Recommendation 203 (2006)) og igjen i 2015 (CG/2015(28)5PROV). I 2015-evalueringen ser Kongressen dette i sammenheng med manglende lov- og grunnlovfesting av prinsippet om lokalt selvstyre. De viser til at kommunene ikke har tilstrekkelig adgang til rettslig overprøving av statsforvaltningens vedtak, og at fylkesmannen og andre tilsynsmyndigheter *de facto* utøver tilsyn på en måte som går utover «the spirit of the law», og som mangler klar hjemmel i lov. De viser også til at sektorlovgivningens spesifikke krav kan lede til svært omfattende statlig kontroll, og at slik kontroll bare bør omfatte lovlig-hetskontroll.

2.1.6 Utvalgets vurderinger

Staten, og dermed Stortinget, er bundet av folkerettslige forpliktelser. Utvalgets oppgave er å gi forslag til en ny kommunelov. Utvalget legger derfor til grunn at forslaget skal harmoniseres med Norges folkerettslige forpliktelser. Utvalget deler oppfatningen, omtalt foran, om at norsk rett ikke fullt ut er i samsvar med enkelte bestemmelser i det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Lokaldemokratiet i Norge står generelt sterkt, men norsk rett bør likevel endres der det er behov, slik at den fullt ut blir i samsvar med forpliktelsen etter charteret.

Flere av utvalgets forslag, som er nærmere omtalt senere, vil være sentrale for å bedre harmoniseringen med forpliktelsene i charteret. I tillegg vil det være behov for enkelte endringer i annet regelverk. Utvalget vil her helt kort nevne endringer i begge grupper.

Utvalget foreslår at prinsippet om kommunalt selvstyre tas inn i kommuneloven. Utvalget foreslår også at kommuneloven presiserer at nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å kunne begrense det kommunale selvstyret. I tillegg foreslår utvalget at enkelte prinsipper for statlig styring tas inn i kommuneloven, herunder nærhetsprinsippet og prinsippet om at kommunene bør sikres en viss økonomisk handlefrihet. Disse forslagene er nærmere omtalt i kapittel 4 om kommunalt selvstyre.

Utvalget peker på at statlig styring ikke bør omfatte prøving av fritt skjønn, men fremmer ikke eget lovforslag om dette. Utvalget legger til grunn at norsk rett i hovedsak er innenfor charterets ramme på dette punktet. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at grensen mellom rettslig bundet og fritt skjønn ikke alltid er klart angitt fra lovgivers side, for eksempel når det gjelder *minstestandarder* i velferdsretten. I slike tilfeller vil statsforvaltningens praksis ved tilsyn og klagesaksbehandling i praksis kunne være bestemmende for hvor grensen går mellom rettslig bundet og fritt skjønn.

Utvalget peker også på at det bør etableres en tvisteløsningsordning mellom stat og kommune, men fremmer ikke eget lovendringsforslag. Dette omtales nærmere i punkt 29.4.

Utvalget peker på at prinsippet om kommunalt selvstyre bør grunnlovfestes i tillegg til at prinsippet tas inn i kommuneloven, men fremmer ikke eget forslag til grunnlovstekst. Dette er omtalt i kapittel 4 om kommunalt selvstyre.

På grunn av avgrensninger i mandatet har ikke utvalget utarbeidet egne lovendringsforslag på alle punkter.

2.2 EØS-regler

EØS (Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde) består av de 28 medlemslandene i EU og Island, Liechtenstein og Norge. Samarbeidet ble etablert gjennom EØS-avtalen, som er den største og mest omfattende internasjonale avtale Norge har inngått.

EØS-avtalen skal sikre fri flyt av varer, personer, tjenester og kapital – «de fire friheter» – mellom alle de 31 EØS-statene. Avtalen skal sikre like konkurransevilkår og lik adgang til det indre markedet i hele EØS. Avtalen tilrettelegger også for samarbeid på områder som forskning og utvikling, utdanning, sosialpolitikk, miljø, forbrukervern, turisme og kultur.

Det indre markedet baserer seg på et felles regelverk som praktiseres likt i hele EØS-området. Dette innebærer at når EU vedtar forordninger og direktiver som regulerer det indre markedet, skal disse også tas inn i EØS-avtalen og dermed inn i norsk lovgivning.

EØS-avtalen omfatter en rekke forhold, som a) deltakelse i det indre marked, med de fire friheter, det vil si fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital, b) harmonisering av regler og krav som kan stilles til varer og tjenester for å ivareta hensyn som helse og sikkerhet, miljøvern og forbrukerinteresser, c) felles konkurranseregler og regler for statsstøtte, som sikrer like og rettferdige konkurransevilkår mellom bedriftene i det felles indre markedet, og d) samarbeid på andre samfunnsområder, først og fremst forskning, utdanning, miljøvern, forbrukerpolitikk, kultur, sysselsettingspolitikk, sosialpolitikk, likestilling, turisme og små og mellomstore bedrifter.

For de forhold som blir regulert i kommuneloven, er det særlig reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte som har betydning.

Reglene om offentlige anskaffelser har i kommunelovsammenheng betydning for kommunenes mulighet til å samarbeide om å utføre oppgaver. Dette fordi anskaffelsesreglene blant annet regulerer når og hvordan kommuner kan samarbeide uten at de ordinære anskaffelsesprosedyrer må følges. Regelverket får derfor betydning for hvordan kommuneloven kan regulere interkommunalt samarbeid. Denne problemstillingen blir

nærmere omtalt i kapittel 18 om interkommunalt samarbeid.

Reglene om offentlig støtte har også betydning for utforming av reglene i kommuneloven. Garantistillelser kan i visse situasjoner bli ansett som ulovlig statsstøtte. Dersom kommunene tilbyr tjenester i et marked i konkurranse med andre, vil det etter reglene om statsstøtte være krav til hvordan dette skal gjøres for at det ikke skal være ulovlig statsstøtte. Disse problemstillingene blir omtalt nærmere i kapittel 19 om økonomiforvaltning og i kapittel 22 om kommunene i markedet.

2.3 Internasjonale menneskerettigheter

Internasjonale menneskerettigheter er som utgangspunkt statlige forpliktelser overfor enkeltpersoner og i noen sammenhenger juridiske personer. Pliktene påligger altså staten, og rettighetene ligger til enkeltpersoner. I et slikt bilde er kommunenes rolle sekundær. Samtidig har kommunene en helt sentral rolle i den praktiske gjennomføringen av sentrale menneskerettigheter.

Mange av de grunnleggende menneskerettighetene kommer til uttrykk i Grunnloven. Norges mest sentrale menneskerettslige forpliktelser er også gjennomført i norsk rett ved at de gjelder som lov. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon er alle gjort til norsk lov ved menneskerettsloven § 2, mens FNs rasediskrimineringskonvensjon skal gjelde som norsk lov i henhold til diskrimineringsloven § 5. Kommunene må holde seg innenfor de rammene og kravene som dette regelverket setter, på samme måte som de må følge annet lovverk.

Kommuners handlinger og unnlaterelser kan for eksempel krenke borgernes rettigheter etter EMK. Selv om bare statene kan stilles til ansvar for menneskerettsbrudd ved klager til den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg, kan kommuner bli holdt internrettslig ansvarlig for krenkelser av konvensjonens bestemmelser. Hvilke forpliktelser kommunene har, og hva de kan holdes ansvarlig for, beror på flere ulike forhold, se nærmere redegjørelse i artikkelen «EMK og kommunene» av Michael Reiertsen i Lov og Rett nr. 7/2015.

Utvalget vil peke på at dette regelverket representerer en stor mengde rettsregler som innebærer en rekke skjønnsmessige avveininger, og tolkningen beror på en løpende rettsutvikling i internasjonale organer. Utvalget vil understreke at Stortinget og statsforvaltningen har det primære ansvaret for at menneskerettighetsforpliktelser blir ivaretatt. Kommunene er gjennom sine lovpålagte plikter en viktig del av gjennomføringen av dette ansvaret. Nasjonale myndigheter må sørge for at kommunene er i stand til å ta det ansvaret som pliktene medfører, samtidig som kommunene er forpliktet til å kanalisere sine midler til de lovpålagte oppgavene før andre formål prioriteres.

Internasjonale menneskerettigheter har demokrati som et underliggende premiss, og fremhever verdien av demokratisk deltakelse for individene. Lokale folkevalgte organer med et visst selvstyre er anerkjent som en del av de samfunnsordningene som konvensjonene skal virke innenfor. Når det gjelder spørsmålet om internasjonale menneskerettighetskonvensjoner innebærer forpliktelser for Stortinget og statsforvaltningen som er til hinder for kommunalt selvstyre, er det grunn til å peke på at dette i utgangspunktet ikke er tilfellet. Det kommunale selvstyret begrenses av lovgivning, og kommunene har ansvar for å ivareta sine rettslige forpliktelser. Utvalget ser ikke at internasjonale menneskerettigheter krever endringer i kommuneloven, men understreker at klargjøring av hva internasjonale menneskerettigheter innebærer av krav og ansvar for kommunene, er en løpende utfordring.

2.4 Nordisk rett

Utvalget har ikke selv foretatt en gjennomgang av nordisk rett. Ingun Sletnes mfl. utarbeidet imidlertid i 2013 en rapport der kommunelovene i Norden var kartlagt og sammenlignet.³ Dette ble gjort på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og i samarbeid med ressurspersoner fra de andre nordiske land.

Denne rapporten er lagt til grunn for utvalgets arbeid med nordisk rett. I tillegg har utvalget gått inn på nyere lovgivning på enkelte punkter. Rettsstillingen i de andre nordiske landene er kort omtalt i de enkelte kapitlene der dette har vært særlig relevant. Dette gjelder kapittel 4 om kommunalt selvstyre, kapittel 8 om folkevalgte organer og administrasjonen, kapittel 10 om ordfører, kapittel 12 om valgbarhet, ombudsplikt og suspensjon, kapittel 16 om saksbehandlingsregler, kapittel 17 om inhabilitet, kapittel 22 om kommunene som markedsaktør og forholdet til statsstøtteregulverket, kapittel 24 om internkontroll, kapittel 27 om styring og kontroll med ekstern virksomhet og kapittel 29 om statlig kontroll og tilsyn.

³ *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13.

Kapittel 3

Formål

3.1 Innledning

Kommunelovens formålsbestemmelse er en overordnet, verdibasert bestemmelse som sier noe om målsetting for de øvrige bestemmelsene i loven. Utvalget mener det har vært viktig å gjennomgå formålsbestemmelsen for å sikre at den er godt tilpasset den nye loven. I tråd med mandatet legger formålsbestemmelsen vekt på å styrke det kommunale selvstyret ved blant annet å benytte dette begrepet i selve formålsbestemmelsen. Utvalget har også vurdert at kommunens helhetlige samfunnsansvar, som kommer til uttrykk gjennom dens rolle som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler, bør komme klarere til uttrykk i loven.

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse og gjennomgår her hvilke elementer en slik bestemmelse bør inneholde.

3.2 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.

Formålsbestemmelsen var ny med kommuneloven av 1992 og ble foreslått av kommunelovutvalget.¹ Lovtekstens frase *og med sikte på en bærekraftig utvikling* var ikke med hverken i kommunelovutvalgets forslag eller i departementets

lovproposisjon,² men ble tatt inn av Stortinget ved dets behandling av lovforslaget. Formålsbestemmelsens siste setning om *tillitskapende forvaltning og høy etisk standard* ble føyd til i 2009.

Kommunelovutvalget uttalte følgende i merknaden til bestemmelsen:³

Utvalget vil foreslå at den nye Kommune- og fylkeskommunelov får en innledende formålsparagraf hvor man nevner de sentrale verdier som knytter seg til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. I bestemmelsen fremheves folkestyre, rasjonalitet og effektivitet, samt innpassningen i det nasjonale fellesskap.

Videre står det i merknaden:

[b]estemmelsen antas ikke å ha selvstendig rettslig betydning utover det som også i dag følger av den etablerte forståelsen av det kommunale selvstyrets formål og rammer.

Ifølge merknadene til bestemmelsen i lovproposisjonen⁴ er det 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. Som eksempel på det siste nevnes i proposisjonen rettsikkerhet, likeverdighet i tjenestetilbud, miljøvern og bærekraftig utvikling i kommuner.

Formålsbestemmelsen bruker begrepet kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre. Dette understreker innbygger- og demokratiperspektivet. Det er ikke i forarbeidene redegjort uttrykkelig for hva forskjellen mellom disse begrepene er, og hvorfor folkestyre ble valgt fremfor selvstyre. Begrepet kommunalt selvstyre er imidlertid valgt bort og erstattet med kommunalt folkestyre. Lov-

¹ NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov for kommuner og fylkeskommuner*.

² Ot.prp. nr. 42 (1991–92).

³ NOU 1990: 13, side 345.

⁴ Ot.prp. nr. 42 (1991–92).

teksten benytter heller ikke uttrykket. I begrunnelsen vises det blant annet til at kommunenes rolle og oppgaver over tid er endret og har økt. Dette gjør at det ikke lenger er mulig å skille skarpt mellom hva som er kommunale og hva som er statlige oppgaver. Budskapet i forarbeidene er mer i samsvar med en idé om integrasjon og sammenfiltring mellom stat og kommune enn en idé om desentralisering og lokal autonomi. Begrepsbruken er tilknyttet perspektiver på kommunens rolle i samfunnet.⁵

Det som var det opprinnelige innholdet i det kommunale selvstyret, nemlig et relativt stort spillerom med hensyn til «kommunale anliggender» (innbefattet muligheten til å ikke gjøre noe med dem), vil dermed kunne avløses av et lokalt folkestyre som har som sitt fremste mål å samordne den offentlige virksomhet og tilpasse den til lokalsamfunnets behov og forutsetning.

Samtidig er kommunalt selvstyre omtalt som begrunnelse og bakgrunn for formålsbestemmelsen. Det fremkommer av kommunelovutvalgets merknader at de har ment å inkludere det kommunale selvstyre i formålsbestemmelsen, selv om de valgte ikke å ta begrepet inn i bestemmelsen. I forarbeidene⁶ til bestemmelsen ble det sagt at

[u]tvalget har i sitt forslag til Kommune- og fylkeskommunelov bygget inn en formålsparagraf, en bestemmelse som uttrykkelig slår fast prinsippet om lokalt selvstyre. På dette punkt innebærer utvalgets forslag således ikke noe brudd på gjeldende rett. Bestemmelsen er snarere et forsøk på å gi prinsippet om kommunalt selvstyre et klarere lovmessig uttrykk enn i de eksisterende kommunelover.

Denne uttalelsen i forarbeidene indikerer at kommunalt selvstyre ble ansett å ligge i begrepet folkestyre.

I forbindelse med ratifisering av det europeiske charteret om lokalt selvstyre⁷ ser det også ut til å ha bli lagt til grunn at begrepet *kommunalt folkestyre* i formålsparagrafen dekker charterets krav til kommunalt selvstyre. Denne forståelsen er imidlertid senere blitt trukket i tvil.⁸

⁵ NOU 1990: 13, side 84.

⁶ NOU 1990: 13, side 337.

⁷ Innst. S. nr. 110 (1988–89).

⁸ *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordeling mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*, Sigrid Stokstad, 2012.

Kommunenes *helhetlige samfunnsansvar* og de fire hovedrollene til kommunen som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler er ikke regulert direkte i formålsparagrafen, selv om det finnes en rekke lovbestemmelser både i kommuneloven og i særlovgivningen hvor disse rollene gjenspeiles.⁹ Samfunnsansvaret og disse rollene er imidlertid indirekte beskrevet ved at loven skal legge til rette for «... *forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling*».

3.3 Utvalgets vurderinger

3.3.1 Innledning

En lovs formålsbestemmelse sier noe om lovens intensjon og målsettinger. Innholdet gjenspeiler de andre lovbestemmelsene og de hensyn som ligger til grunn for disse. En formålsbestemmelse gir i seg selv ikke rettigheter eller plikter og er således annerledes innrettet enn øvrige lovbestemmelser. Konkrete rettigheter og plikter må følge av andre lovbestemmelser.

En formålsbestemmelse skal fungere som en slags programerklæring for hva lovgiver ønsker å oppnå med loven. Bestemmelsen kan ha betydning for hvordan de andre bestemmelsene i loven skal tolkes. I tillegg kan den gi indikasjoner på hvordan det frie skjønn bør utøves.

Også ved tolkningen av andre lover vil en formålsbestemmelse kunne ha betydning. Det finnes eksempler på at formålsbestemmelser har fått betydning utover egen lov.¹⁰ I hvilken grad formålsbestemmelsen i kommuneloven får påvirkning på tolkningen av andre lover, vil bero på alminnelig juridisk tolkning av de andre lovene sett opp mot formålsbestemmelsen i kommuneloven.

Utvalget foreslår å lovfeste en formålsbestemmelse hvor følgende elementer fremkommer: kommunalt selvstyre og rammer for dette, lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse samt en tjenesteytende og samfunnsutviklende kommune som er effektiv, tillitsskapende og bærekraftig.

⁹ Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samarbeid*.

¹⁰ For formålsbestemmelsen i naturvernloven av 1970 § 1 er dette lagt til grunn i *Naturvern og naturinngrep – forvaltningsrettslige styringsmidler*, Backer, 1986, og i Rt. 1993, side 278, og Rt. 1995, side 1939. I kulturminnelovens formålsbestemmelse sies det i § 1 tredje ledd at kulturminnelovens formål skal vektlegges «[n]år det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene».

3.3.2 Generelt om kommunelovens formålsbestemmelse

Generelle premisser for formålsbestemmelsen

En formålsbestemmelse bør speile lovens innhold for øvrig og gi uttrykk for hva som er formålet med loven som sådan og bestemmelsene i den. Speilingen av lovens innhold kan utformes på mange måter og med ulik detaljeringsgrad. Som et ytterpunkt kan man finne det ene overordnede formålet med loven og la dette utgjøre eneste formål. Som et motsatt ytterpunkt kan formålsbestemmelsen ha en hel rekke av målsettinger, verdier og så videre som er sentrale for de ulike bestemmelsene i kommuneloven.

Utvalget mener at bestemmelsen ikke bør bli en lang opprøsing av alle gode formål. Dette fordi det uansett lett vil bli noen gode hensyn som mangler. De mest sentrale hensynene vil kunne bli litt borte hvis formålsbestemmelsen blir for omfattende. Videre bør en formålsbestemmelse ikke gi uttrykk for at loven skal sikre mer enn den faktisk kan. Utvalget mener derfor det vil være hensiktsmessig å konsentrere seg om noen få overordnede hensyn i bestemmelsen.

Som nevnt foran, i punkt 3.2, var det tre hovedhensyn som lå bak utformingen av dagens formålsbestemmelse: det lokale demokratiet, best mulig tjenestetilbud og overordnede nasjonale interesser.¹¹ Disse hovedhensynene gjør seg fortsatt gjeldende. De kan imidlertid deles opp og formuleres på flere måter.

Utvalget har lagt vekt på følgende generelle premisser for hvordan en formålsbestemmelse i kommuneloven bør se ut:

- Formålsbestemmelsen skal være kort, overordnet og gjenspeile lovens innhold for øvrig.
- Formålsbestemmelsen skal få frem det kommunale selvstyret og at loven legger visse rammer for dette selvstyret.
- Lokaldemokratiet og enkelte sentrale verdier for lokal offentlig forvaltning skal inngå i formålsbestemmelsen.
- Formålsbestemmelsen skal ha et enkelt og forståelig språk. Språket skal være moderne, og ord og begreper bør så langt som mulig være entydige.
- Formålet skal fortrinnsvis uttrykkes i positive formuleringer.

3.3.3 Hensyn i en ny formålsbestemmelse i kommuneloven

Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Flåten, Halvorsen, Haugland, Høpsnes, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl) mener at begrepet det kommunale selvstyret bør fremgå av formålsbestemmelsen i loven. *Utvalgets mindretall (Narud)* mener det er bedre og viktigere å bruke begrepet kommunalt folkestyre. Utvalgets flertall ser også et behov for en ny formålsbestemmelse som tydeliggjør formålet med de ulike typer bestemmelser i loven, og som har et enklere og klarere språk. Hovedelementene i den foreslåtte formålsbestemmelsen er

- det kommunale selvstyret
- lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse
- lokalforvaltningen som tjenesteyter og samfunnsutvikler
- kommunene som effektive, tillitsskapende og bærekraftige enheter

Utvalget vil her gå gjennom de ulike hensynene i forslaget.

Kommunalt selvstyre

Etter flertallets oppfatning er det kommunale selvstyret så grunnleggende og sentralt i Norge at det bør fremgå direkte i en formålsbestemmelse. Utvalget foreslår også bestemmelser i loven for øvrig som gir uttrykkelig grunnlag for det kommunale selvstyret, og som også regulerer det nærmere innholdet, se kapittel 4.

At kommunalt selvstyre uttrykkelig nevnes i formålsbestemmelsen, vil i seg selv kunne bidra til å styrke det kommunale selvstyret, blant annet gjennom økt bevissthet. Det å bruke uttrykket kommunalt selvstyre i formålsbestemmelsen vil også kunne påvirke tolkningene av lovens øvrige bestemmelser.

Som det fremkommer av de foreslåtte bestemmelsene om det kommunale selvstyret, må utøvelsen av selvstyret skje innenfor nasjonale rammer fastsatt i lov. Kommuneloven har en rekke bestemmelser som legger rammer for kommunenes virksomhet. Utvalget foreslår derfor at formålet med loven skal være både å *fremme det kommunale selvstyret* og å *legge nødvendige rammer for dette*.

Dagens lov bruker begrepet *folkestyre* i stedet for *selvstyre*. 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

¹¹ Ot.prp. nr. 42 (1991–92).

forhold til staten og innbyggerne. Etter utvalgets mening uttrykker begge disse begrepene viktige sider av kommunens virksomhet som bør fremgå av formålsbestemmelsen. Folkestyre gjenspeiles best gjennom begrepene lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse, se nedenfor. Kommunalt selvstyre bør tas inn som selvstendig begrep. Flertallet foreslår derfor å ta inn begrepene kommunalt selvstyre, lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse i formålsbestemmelsen.

Mindretallet mener at begrepet folkestyre er noe annet og mer enn selvstyre, og at folkestyre er et riktigere begrep enn selvstyre i formålsbestemmelsen ettersom det bedre fanger opp den historiske og politiske bakgrunnen for denne lovgivningen. Kommuner kan i prinsippet være selvstyrte uten å være folkestyrte. Etter mindretallets vurdering er kommunalt selvstyre godt dekket i egen bestemmelse som foreslås om kommunalt selvstyre.

Lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse

I vårt lokale og nasjonale demokrati er det folkevalgte som tar beslutninger på vegne av innbyggerne. I Norge er det således et folkestyre som er gjennomført som et representativt demokrati. På lokalt nivå innebærer det at det øverste styrende organet i kommunene blir valgt av innbyggerne. Det styret som velges, tar beslutninger på innbyggernes vegne. Det må fremtre som et ansvarlig styre overfor innbyggerne ved blant annet å utarbeide en helhetlig og oversiktlig politikk og å informere innbyggerne. Kommunene er inndelt i politiske og administrative organer som har ulike arbeidsoppgaver og arbeidsformer. Kommuneloven regulerer dette og fastsetter myndighet, oppgaver og valgordninger som ivaretar hensyn som habilitet, etikk, likestilling og gode prosedyrer.

At innbyggerne blir involvert og får anledning til å delta, er en sentral del av lokaldemokratiet og folkestyret. Innbyggerdeltakelse bør være langt fremme i bevisstheten til alle involverte. Kommunen representerer innbyggerne og er til for innbyggerne.

Innbyggerdeltakelse vil kunne skje på ulike måter. Den mest direkte måten er gjennom ordinære kommunestyrevalg som er fundamentet i lokaldemokratiet og folkestyret. Etter utvalgets syn er det viktig at kommuneloven også fremmer deltakelse utover dette. En slik deltakelse kan skje ved særskilte lokale folkeavstemninger og ved innbyggerforslag. Loven kan også legge til rette for at innbyggerne kan delta på møter og gi innspill på ulike måter.

Etter utvalgets oppfatning bør en formålsbestemmelse fremheve både lokaldemokratiet og innbyggerperspektivet. Utvalget foreslår å ta inn i formålsbestemmelsen at loven skal fremme et *sterkt og representativt lokaldemokrati*. På denne måten fremheves at formålet med loven er å bidra til et aktivt, godt og levende lokaldemokrati som bygger på folkestyret og det tradisjonelle representative, eller indirekte, demokratiet. Som et tillegg til dette foreslås det å ta inn at det skal være et lokaldemokrati *med aktiv innbyggerdeltakelse*. Ved dette understrekes at innbyggerperspektivet og deltakelse også er en sentral del av lokaldemokratiet.

Som en annen side av innbyggerperspektivet foreslår utvalget at loven skal fremme en kommune som yter tjenester og driver samfunnsutvikling *til beste for innbyggerne*. Her understrekes det at innbyggernes beste skal være en sentral rettesnor for kommunens virke enten det dreier seg om tjenesteyting eller samfunnsutvikling. Dette kan være til beste for den enkelte innbygger i konkrete saker, men kan også være til beste for innbyggernes felles interesse.

Utvalgets mindretall mener at det ikke er nødvendig å bruke begrepene *lokaldemokrati* og *innbyggerdeltakelse* i formålsbestemmelsen da dette vil være dekket av mindretallets forslag om å bruke begrepet *folkestyre*.

Helhetlig samfunnsansvar

I mandatets punkt 3.13 sies det at utvalget skal vurdere «*om kommunens helhetlige samfunnsansvar som kommer til uttrykk gjennom rollene som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler, bør tydeliggjøres i loven*».

Det finnes i dagens kommunelov ingen regulering som direkte gir uttrykk for dette helhetlige samfunnsansvaret og/eller disse fire hovedrollene til kommunen. Det fremkommer imidlertid delvis og indirekte gjennom formålsbestemmelsens formulering om «*... forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling*» og av lovens forarbeider, som sier at det lokale demokratiet, best mulig tjenestetilbud og overordnede nasjonale interesser er tre sentrale hensyn bak dagens formålsbestemmelse. I tillegg finnes det en rekke lovbestemmelser både i kommuneloven og i særlovgivningen hvor disse rollene gjenspeiles i den generelle reguleringen.

Utvalget mener at dersom det skal lovfestes noe om kommunens helhetlige samfunnsansvar og de fire roller, bør dette gjøres i formålsbestem-

melsen. I den foreslåtte formålsbestemmelsen gjenspeiles derfor det helhetlige samfunnsansvaret som kommer til uttrykk gjennom de fire rollene i de sentrale verdiene i formålet. Rollen som tjenesteyter fremkommer særlig ved omtalen av en kommune som yter tjenester. Rollen som demokratisk arena omtales ved at loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med innbyggerdeltakelse. Rollen som myndighetsutøver fremkommer noe mer indirekte gjennom formålsbestemmelsens omtale av at loven skal legge til rette for at kommuner kan yte tjenester *til beste for innbyggerne*, og at den skal bidra til at kommunene er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Rollen som samfunnsutvikler er tatt direkte inn i loven. Kommunenes helhetlige samfunnsansvar og de ulike rollene som kommunene forvalter, gjenspeiles således i lovens formålsbestemmelse.

Effektiv kommune

En effektiv kommune, i vid forstand, er viktig for at kommunen skal få utført sine oppgaver på best mulig måte innenfor en forsvarlig tids- og pengebruk. Det må være et mål at kommunens ressurser brukes slik at de gir gode tjenester for innbyggerne og bidrar til en god samfunnsutvikling. Et av hensynene ved det kommunale selvstyret er den prioriteringseffekten det gir. Det er samfunnsøkonomisk effektivt å gi kommunen myndighet til selv å prioritere mellom ulike tiltak. Loven skal også, i mer snever forstand, fremme en ressursbruk som er tilpasset oppgavene, slik at de kan løses med tilfredsstillende kvalitet og med en forsvarlig tids- og pengebruk. Utvalgets flertall foreslår derfor å fremheve begrepet effektiv i formålsbestemmelsen. Utvalgets mindretall mener at dette også er dekket av mindretallets forslag til formålsbestemmelse, selv om formuleringen er noe annerledes.

Tillitsskapende kommune

Begrepet *tillitsskapende* kom, som nevnt foran, inn i formålsbestemmelsen i 2009. Utvalget mener at dette fortsatt bør stå i bestemmelsen. En tillitsskapende kommune preges av likebehandling, politisk redelighet og respekt for spilleregler og at den som blir berørt av kommunale vedtak, er trygg på at det er slik.

Begrepet tillitsskapende omfatter også andre sentrale verdier. Krav om at kommunen skal ha en høy etisk standard, er en slik verdi. Etikkarbeid og bevisstgjøring rundt etiske spørsmål er viktig

og gjenspeiles også i en rekke av kommunelovens bestemmelser. Mange kommuner har utarbeidet egne etiske retningslinjer. Utvalget understreker at en høy etisk standard fortsatt er like viktig selv om begrepet *etisk* ikke er eksplisitt brukt i lovteksten. Det er unødvendig å ta med dette som et eget formål siden det uansett vil inngå i kravet til tillitsskapende.

Omfattet av kravet til tillitt er også et krav om åpenhet og informasjon. At det gis informasjon fra kommunen og generelt praktiseres åpenhet om det kommunen holder på med, er avgjørende for å ha tillit til forvaltningen. Også åpenhet og informasjon vil således inngå i formålsbestemmelsens begrep *tillitsskapende*.

Når kommunen opptrer som myndighetsutøver, er det viktig at rettssikkerhet for innbyggerne ivaretas. Rettssikkerhet er et element i begrepet tillitsskapende. Etter utvalgets mening er det derfor hverken nødvendig eller hensiktsmessig å ha med rettssikkerhet som eget begrep.

Også kontrollelementet kan sies å ligge i begrepet tillitsskapende. Et godt system for kontroll av det kommunen gjør, vil bidra til å bygge tillit til kommunen.

Bærekraftig kommune

Etter utvalgets syn er *bærekraftig* kommune i vid forstand sentralt og bør inngå i formålsbestemmelsen.

Generelt innebærer bærekraftig at man skal ta hensyn til kommende generasjoner ved utnyttelse av ressurser. Dette gjelder både økonomiske, materielle og menneskelige ressurser og naturressurser. Kommunen skal således være fremtidsrettet, forebyggende og holde over tid. Bærekraftig kan sies å ha både en økonomisk, en økologisk og en sosial dimensjon.

Alternativ formålsbestemmelse

Som det fremgår av drøftelsen foran, er utvalgets mindretall uenig i flertallets forslag til ny formålsbestemmelse. Mindretallet foreslår i stedet å beholde dagens formålsbestemmelse. Formålsbestemmelsen i gjeldende lov fremhever folkestyret, og som det fremkommer foran, mener mindretallet at begrepet folkestyre er viktig i formålsbestemmelsen. Det er det lokale folkestyret som gir et lokalt selvstyre legitimitet. Selvstyret er foreslått regulert i en egen bestemmelse, og folkestyret bør fremheves i formålsbestemmelsen.

Kapittel 4

Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter

4.1 Innledning

Det følger av utvalgets mandat at en av hovedmålsettingene ved revisjonen av kommuneloven er å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget skal samtidig ta hensyn til at det kommunale selvstyret skal skje innenfor nasjonale rammer, jf. mandatet punkt 2.1. Mandatet er blant annet en oppfølging av et samlet kommunal- og forvaltningskomite i Innst. 128 L (2012–2013) *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om endringar i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.)* uttalte 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*».

I dette kapitlet behandler utvalget

- spørsmålet om det kommunale selvstyret bør få en klar forankring i en ny kommunelov
- spørsmålet om det i kommuneloven bør gis en nærmere beskrivelse av det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret
- spørsmålet om det i kommuneloven bør stilles opp et krav om lovhjemmel for å gjøre inngrep i det kommunale selvstyret, samtidig som loven også fastsetter den ytre ramme for det kommunale selvstyret
- spørsmålet om å lovfeste noen prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene, jf. mandatet punkt 3.2

Det siste spørsmålet er en oppfølging av at Kommunal- og regionaldepartementet i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, side 76, uttalte at det ville vurdere et innspill fra KS om å lovfeste de overordnede prinsippene for forholdet mellom stat og kommune ved en eventuell generell revisjon av kommuneloven. Utvalget drøfter spørsmålet om og hvordan disse forslagene er egnet til å styrke det kommunale selvstyret, jf. mandatet.

Utvalget mener at lovfesting av kommunalt selvstyre er helt sentralt, og foreslår derfor en ny

bestemmelse der det kommunale selvstyret fastslås. I tillegg foreslås det at bestemmelsen fastsetter rammene for det kommunale selvstyret, det vil si at kommunene skal utøve sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer som er gitt i lov, og at nasjonale myndigheter skal ha hjemmel i lov for å kunne begrense det nasjonale selvstyret. I tillegg foreslår utvalget en bestemmelse med de mest sentrale prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. Dette er prinsipper om forholdsmessighet i begrensning av det kommunale selvstyret, nærhet til innbyggerne og økonomisk handlerom.

For øvrig har utvalget i sin helhetlige gjennomgang av kommuneloven vurdert de enkelte bestemmelsene i kommuneloven opp mot hensynet til det kommunale selvstyret. Disse vurderingene, og forslag i tilknytning til dem, fremkommer underveis i behandlingen av de ulike temaene.

Enkelte temaer som har nær sammenheng med kommunalt selvstyre, vil ikke bli vurdert da de faller utenfor mandatet. Dette gjelder blant annet spørsmål om lokal beskatningsrett og funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune.

4.2 Bakgrunn

Det kommunale selvstyret, rammer og oppgaver for kommunene og forholdet til statlig styring endres og utvikles over tid. Spørsmål knyttet til dette har vært omtalt i flere stortingsmeldinger, proposisjoner og rapporter. Ifølge utvalgets mandat skal Meld. St. 12 (2011–2012) legges til grunn for utvalgets arbeid. Utvalget bygger på denne ved sine vurderinger.

Utvalget redegjør her for de viktigste dokumentene og utviklingstrekkene i perioden fra kommuneloven av 1992 frem til i dag.

Kommuneloven av 1992

Selv om kommuneloven av 1992 ikke bruker betegnelsen kommunalt selvstyre, var et sentralt siktemål med loven å styrke det kommunale selvstyret. Det ble gjort noen viktige grep som kan oppsummeres slik:

- Kommunestyrets rolle som kommunens øverste folkevalgte organ ble styrket, jf. § 6 om at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.
- Loven åpnet for mer fleksible rammer for den folkevalgte og administrative organiseringen.
- Det politiske ansvarsforholdet ble styrket, blant annet ved et klarere skille mellom det folkevalgte og det administrative nivået, og ved at all kontakt mellom de folkevalgte og administrasjonen skal gå gjennom administrasjonssjefen. Det ble også innført habilitetsregler som begrenser ansattes mulighet til også å behandle saker som folkevalgte.
- Adgangen til intern delegering fra kommunestyret til andre folkevalgte organer og til administrasjonssjefen ble utvidet.
- Bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll ble nedtonet.

Særlovgivningen ble så harmonisert til kommuneloven og de prinsippene den bygde på, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992–93) *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*. Dette var en bredt anlagt prosess hvor de fleste bestemmelser om krav til folkevalgte organer og administrative stillinger ble fjernet fra særlovgivningen. Videre ble særegne bestemmelser om delegering og saksbehandling også stort sett opphevet, samtidig som noen ordninger med statlig kontroll og tilsyn enten ble endret eller ble opphevet.

Den gang som nå var det likevel slik at noen overordnede hensyn talte for statlig styring. Kommuneloven ble derfor forsøkt utformet for å ivareta balansen mellom hensynet til et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og hensynet til statlig styring.

I Ot.prp. nr. 51 (1995–96) *Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovprosjektet fase 2)* så Kommunal- og arbeidsdepartementet på rettighetsregler, standardkrav og klageregler i særlovgivningen. Resultatet av dette arbeidet var begrenset. Den viktigste endringen var en tilføyelse i forvaltningsloven § 34 andre ledd om at statlig klageinstans skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av kommunenes frie skjønn.

I Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)* ble kommuneloven supplert med et nytt kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunene. Det ble her fastslått i § 60 b at statlig tilsyn med kommunene er avgrenset til lovlighetskontroll av plikter kommunene er pålagt i eller i medhold av lov. I etterkant av denne lovendringen ble det foretatt en gjennomgang av de daværende tilsynsordningene i særlovgivningen, jf. Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Gjennomgangen av særlovshjemlene ble foretatt med bakgrunn i risiko- og sårbarhetsanalyser og kost-nytteanalyser. Konklusjonen etter denne gjennomgangen var at det var behov for alle eksisterende tilsynshjemler.

Utvikling i statlig styring av kommunene

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har, i to omganger, kartlagt utviklingen i statlig regelstyring av kommunene.

I Difi-rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene* redegjør Difi for utviklingen i statens bruk av juridiske virkemidler innenfor sektorene grunnskole, kommunehelse/pleie/omsorg og miljøvern (unntatt planlegging) i perioden 1999–2009. Dette følges opp og oppdateres i Difi-rapport 2015:19 *Statlig styring av kommunene*, som gjelder utviklingen i statens styring av kommunene for perioden 1999–2015. Rapportene viser en sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet frem til 2009, men en svekking av tendensen fra 2010 til 2015. Det er også en tendens med flere krav til prosedyrer, dokumentasjon og kompetanse, for eksempel krav om samarbeid mellom ulike tjenesteområder i kommunen og krav om at en årlig rapportering om tilstanden i grunnskolen skal drøftes i kommunestyret. Difi-rapporten viser videre til en økt vektlegging av tilsyn og kontroll samtidig som tilsynene blir mer læringsbasert og bruken av veiledning også øker. Avtaler og dialog mellom staten og kommunesektoren brukes i større grad. Bruken av øremerkede tilskudd brukes i begrenset grad, og rammefinansiering fastholdes dermed som hovedregelen. Når det gjelder detaljeringsgraden i styringen, sies det i rapporten at utviklingen ikke er entydig da de ulike styringsvirkemidlene peker i ulik retning. På den ene side blir styringen mindre detaljert med mye bruk av rammelover og begrenset bruk av øremerkede midler. På den annen side blir styringen mer detaljert, særlig på

velferdsområdene, gjennom blant annet flere prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter. Videre sies det at økt bruk av veiledning er et tegn på en «mykere» styring og anses ikke å innebære detaljert styring. Dette blant annet fordi både de som lager veiledere, og de som anvender dem, har fått et mer bevisst forhold til utformingen av innholdet og til bruken.

I tillegg til de forhold som er dokumentert i Difi-rapporten, har det de siste årene vært en økning i kravene til internkontroll i særlovgivningen. Utvalget viser til punkt 3.7 i mandatet og kapittel 24, hvor utvalget foretar en nærmere vurdering av kravene til internkontroll i kommuneloven og særlovgivningen.

Omfanget av regelstyringen har økt. På noen områder har kommunene likevel fått økt handlingsrom. For eksempel innebærer læreplanene under Kunnskapsløftet, som ble innført i 2006, at mer av undervisningsinnholdet avgjøres lokalt, på kommune- eller skolenivå.

Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel

Forholdet mellom stat og kommune ble grundig behandlet i Meld. St. 12 (2011–2012). Denne meldingen gjør blant annet rede for begrepet *kommunalt selvstyre*, verdigrunnlaget for det kommunale selvstyret, de rettslige rammene for kommunene og kommunalt selvstyre, kommunenes ulike roller og kommunenes rolle i den norske enhetsstaten. Det er generelt bred enighet om verdiene som ligger til grunn for det kommunale selvstyret, kommunenes ulike roller, og at kommunalt selvstyre har en egenverdi samtidig som kommunene er et instrument for staten i gjennomføringen av statlig politikk.

Det følger av utvalgets mandat at vurderingene til utvalget skal skje i tråd med de føringer som stortingsmeldingen gir om styringen av kommunesektoren. Dette innebærer blant annet at rammestyring skal være utgangspunktet for den statlige styringen. Det vil si at man skal unngå detaljert regulering av organisatoriske forhold i kommunene, og generelt unngå detaljert regulering av hvordan oppgaver skal løses. Staten har på den annen side et legitimt behov for å styre kommunene. Slik styring skal da ta utgangspunkt i følgende nasjonale mål og hensyn: likhet og likeverd, rettssikkerhet, nasjonaløkonomiske hensyn, liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, hensyn til urfolk og nasjonale minoriteter, hensyn til miljøet og bærekraftig utvikling samt

samfunnssikkerhet og beredskap. Videre skal det legges til grunn at generalistkommunesystemet skal opprettholdes, og at effekter og kostnader knyttet til valg av ulike styringsgrep skal utredes og vurderes i det enkelte tilfelle.

Meldingen understreker at det er viktig at det over tid er samsvar mellom prinsipper og praksis i den statlige styringen av kommunene. Det blir vist til at det over tid har skjedd en økning i både omfanget og detaljeringsgraden, særlig når det gjelder regelstyring.

KS' innspill om styrende prinsipper for forholdet mellom stat og kommune

KS hadde flere innspill til Meld. St. 12 (2011–2012), og i meldingen ble det sagt at disse innspillene skulle vurderes ved en revisjon av kommuneloven. KS mente at det kommunale selvstyret er under sterkt press gjennom omfattende og sterk statlig detaljstyring, og at det er manglende samsvar mellom ansvar for oppgaveløsning og finansiering av oppgavene. KS ga blant annet uttrykk for at følgende prinsipper for forholdet mellom stat og kommune burde lovfestes:

- *Nærhetsprinsippet*: Offentlig myndighet bør utøves så nær innbyggerne som mulig.
- *Proporsjonalitetsprinsippet*: Staten kan ikke gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta de aktuelle målene.
- *Legalitetsprinsippet*: Hjemmel til å pålegge kommunene oppgaver, styre, overprøve eller instruere må fastsettes i lov eller som fullmakter med hjemmel i lov.
- *Det lokalpolitiske prinsippet*: Begrensninger i det kommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er klart behov for nasjonale føringer.
- *Tydelighetsprinsippet*: Det kommunale selvstyret skal fremheves når kommunene pålegges oppgaver i loven, og når statsforvaltningen utarbeider veiledninger, retningslinjer mv.
- *Fullfinansieringsprinsippet*: Dette prinsippet er knyttet til økonomisk rammestyring og innebærer at det skal være samsvar mellom oppgaver og ressurser. Dette blir ofte oppsummert i at enhver ny oppgave som overføres til eller pålegges kommunene, i sin helhet skal kompenseres økonomisk.

Utvalget drøfter prinsippene nærmere under punkt 4.9.

Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Regjeringen har i arbeidet med kommunereform lagt frem en stortingsmelding om nye oppgaver til kommunene i forbindelse med endringer i kommunestrukturen der målet er større og mer robuste kommuner. I meldingen foreslås en rekke oppgaver overført til kommunene. Det sies der at rammestyring fortsatt vil ligge til grunn, og at det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Overføring av nye oppgaver forventes å bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet. I forbindelse med oppgaveoverføring sies det blant annet:

Regjeringen vil legge til rette for å styrke det lokale selvstyre og gi større kommuner økt makt og myndighet. Dette er viktige elementer i arbeidet med kommunereformen. Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Regjeringen ønsker å gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Dette vil styrke det lokale demokratiet og vil også gi en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre

Som et siste punkt når det gjelder bakgrunn, skal nevnes det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Charteret og diskusjonen rundt det er en viktig del av bakgrunnen for utvalgets behandling av spørsmålet om kommunalt selvstyre. Charteret er omtalt nærmere foran, i punkt 2.1.

Det sentrale med charteret er her at det er blitt stilt spørsmål ved om norsk rett er i overensstemmelse med charteret. Ved Stortingets behandling av om Norge skulle undertegne charteret,¹ la Stortinget til grunn at norsk rett var i overensstemmelse med innholdet i charteret. Sigrid Stokstad legger imidlertid i sin juridiske doktoravhandling *Kommunalt selvstyre. Kompe-*

tansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene (2012), side 339, til grunn at

Norge har så langt ikke oppfylt forpliktelsene i Europarådskarakteret om lokalt selvstyre til å lovfeste og/eller grunnlovfeste prinsippet om lokalt selvstyre (...). Selv om Charterets krav på en rekke punkter er oppfylt, innebærer disse elementene at kjerneelementer i Charterets regulering av kommunalt selvstyre ikke er gjennomført i norsk rett.

4.3 Gjeldende rett

4.3.1 Kommunalt selvstyre

Kommunalt selvstyre i norsk lovgivning

Kommunene blir omtalt i Grunnloven § 58 om valgting og § 100 om yringsfrihet, men kommunene som sådan og det kommunale selvstyret er ikke grunnlovfestet i Norge. Grunnloven legger dermed til grunn at det skal finnes kommuner, men regulerer ikke nærmere hva en kommune er, og om eller hva slags selvstyre kommunene skal ha.

Forslag om å grunnlovfeste kommunalt selvstyre har blitt behandlet og avvist av Stortinget en rekke ganger. Et grunnlovsforslag om lokaldemokrati, jf. Dokument nr. 12:13 (2007–2008), ble avvist av Stortinget i 2012. Det ble også i stortingsperioden 2009–2013 fremmet ulike forslag om å grunnlovfeste kommunalt/lokalt selvstyre/lokaldemokrati.² Disse er ennå ikke behandlet av Stortinget.

Heller ikke kommuneloven bruker uttrykket *kommunalt selvstyre*. Flere bestemmelser i kommuneloven har likevel betydning for det kommunale selvstyret.

Det følger av kommuneloven § 6 at kommunestyret *treffer vedtak på vegne av kommunen (...)* så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunene er videre egne rettssubjekter. Dette følger ikke direkte av kommuneloven, men er lagt til grunn både i juridisk teori³ og i rettspraksis. At kommunene er egne rettssubjekter, gir

¹ Innst. S. nr. 110 (1988–89) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om samtykke til undertegning og godkjenning av Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre*, side 3.

² Dokument 12:5 (2011–2012), Dokument 12:19 (2011–2012) og Dokument 12:26 (2011–2012).

³ *Kommunalrett*, Bernt, Hove og Overå, 2002, side 74, hvor det legges til grunn at kommunene ble etablert som egne rettssubjekter ved formannskapslovene av 1837. Ifølge Roald Hopsnes og Raymond Solberg, «Legalitetsprinsippet», *Jussens venner* 02/2005, side 107, følger kommunenes status som eget rettssubjekt forutsetningsvis av kommuneloven §§ 2, 6 og 59.

kommunene generell myndighet, og det setter skranker for andre instansers styringsmuligheter. Blant annet følger det av dette et krav om lovhjemmel for å kunne begrense kommunenes handlefrihet.

Formålsbestemmelsen i dagens kommunelov § 1 bruker begrepet *kommunalt folkestyre*, jf. nærmere om det i kapittel 3 om kommunelovens formålsbestemmelse. Det var et bevisst valg fra utvalgets side å benytte begrepet *folkestyre*.⁴ Utvalget la likevel til grunn at prinsippet om lokalt selvstyre ble uttrykkelig slått fast i formålsbestemmelsen.⁵ I merknadene til § 1 uttalte utvalget at

[u]tvalget vil foreslå at den nye Kommune- og fylkeskommuneloven får en innledende formålsparagraf hvor man nevner de sentrale verdier som knytter seg til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. I bestemmelsen fremheves folkestyre, rasjonalitet og effektivitet, samt innpasningen i det nasjonale fellesskap.⁶

De eneste stedene kommunalt selvstyre eksplisitt er omtalt i norsk lovgivning, er i forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum og i pasient- og brukerrettighetsloven § 7-6 første ledd. Etter disse bestemmelsene skal et statlig organ som er klageinstans for vedtak truffet av en kommune, legge vekt på/stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønn. Bestemmelsene forutsetter eksistensen av det kommunale selvstyret, men inneholder ingen generell omtale eller rettslig definisjon av det.

Selv om lovgivningen ikke er tydelig på dette, er det etter ulovfestet rett alminnelig akseptert at kommunene har et selvstyre. Kommunene har negativt avgrenset kompetanse i Norge. Det innebærer at de kan treffe valg og ta beslutninger ut fra lokale behov og ønsker så lenge disse ikke er ulovlige eller oppgaven eksklusivt er lagt til andre. Dersom kommunene skal binde andre, som offentlig myndighet, må de imidlertid ha egen lovhjemmel for det, jf. legalitetsprinsippet.

Lovverket inneholder en lang rekke bestemmelser som griper inn i det kommunale selvstyret, og som påvirker omfanget av det kommunale selvstyret. Lovgivningen pålegger kommunene å utføre en rekke oppgaver, og den gir innbyggerne rettigheter som kommunene får ansvar for å oppfylle. Slikt regelverk inneholder i noen sammen-

henger regler for hvordan oppgavene skal utføres, krav til internkontroll og krav til rapportering. Det inneholder også regler som gir statlige organer hjemmel til å overprøve kommunale avgjørelser, for eksempel i form av lovlighetskontroll eller klagebehandling, eller til å utføre tilsyn med kommunal virksomhet. Kommunenes selvstyre er på denne måten undergitt betydelige begrensninger.

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre inneholder flere bestemmelser om selvstyret. Dette er nærmere behandlet foran, i punkt 2.1.

4.3.2 Legalitetsprinsippet – krav til lovhjemmel

Kommunene er egne rettssubjekter etter kommuneloven, og kommunestyret, som det øverste organet i kommunen, treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Dette innebærer at for at noen skal kunne treffe bindende pålegg overfor kommunene, må dette også gjøres ved lov. Dette fordi begrensninger i kommunenes myndighet må ha hjemmel i bestemmelser av minst lik trinnhøyde som kommuneloven (lex superior-prinsippet). Det gjelder således et lovkrav for at nasjonale myndigheter skal kunne treffe bindende pålegg overfor kommunene.

Dette lovkravet blir ofte knyttet til og omtalt som legalitetsprinsippet. Tradisjonelt har legalitetsprinsippet blitt formulert slik: Inngrep fra det offentlige i borgernes rettssfære krever hjemmel i lov.⁷ Om kommunene er vernet av det samme legalitetsprinsippet som andre borgere, har vært noe omdiskutert i juridisk teori.⁸ At det gjelder et lovkrav for at nasjonale myndigheter skal kunne treffe bindende pålegg overfor kommunene, er det imidlertid enighet om. Etter utvalgets syn er det ikke avgjørende hvilken betegnelse som brukes på det lovkrav som alle er enige om at gjelder. Det sentrale er hvilket innhold dette lovkravet gis. Utvalget har valgt å bruke betegnelsen *legalitetsprinsippet* om dette lovkravet.

⁷ Roald Hopsnes og Raymond Solberg, «Legalitetsprinsippet», *Jussens Venner* 02/2005.

⁸ For eksempel *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*, Sigrid Stokstad, 2012, og dom fra Oslo byrett 23. mai 1995, hvor det begge steder legges til grunn at kommunene er vernet av legalitetsprinsippet. Se motsatt Roald Hopsnes og Raymond Solberg, «Legalitetsprinsippet», *Jussens Venner* 02/2005.

⁴ NOU 1990: 13, side 84.

⁵ NOU 1990: 13, side 337.

⁶ NOU 1990: 13, side 345.

Også i det europeiske charteret for lokalt selvstyre fremgår en form for lovkrav. Det følger av artikkel 4 nr. 1 at *[l]okale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller ved lov*. Videre er det etter artikkel 8 nr. 1 et krav om lovhjemmel for å gjennomføre administrativ kontroll med lokale myndigheter.

Stortinget vedtok i 2014 en grunnlovsbestemmelse om at *myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov*. Utvalget har ikke gått grundig inn på betydningen av denne bestemmelsen om legalitetsprinsippet, men ser at bestemmelsen er ment å beskytte «den enkelte» og at dette neppe inkluderer kommunene.

4.3.3 Prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene

Det er etablert flere prinsipper om forholdet mellom stat og kommune. Prinsippene gir retningslinjer for den statlige styringen av kommunene, hvilke avveininger som skal eller bør foretas, og hvilken vekt som skal tillegges henholdsvis hensynene til det kommunale selvstyret og nasjonale hensyn.

Dette er prinsipper som ikke er uttrykkelig regulert i norsk lovgivning, men som likevel har en viss status, og som blir omtalt og lagt til grunn i ulike sammenhenger. Her gjennomgås de mest sentrale prinsippene, med en vurdering av om og hvordan de er forankret i norsk rett. Det blir også redegjort for hvordan prinsippene eventuelt er omtalt i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Gjennomgangen viser at med unntak av legalitetsprinsippet blir prinsippene ikke ansett å være rettslig bindende. Nasjonale myndigheter anser imidlertid til en viss grad disse prinsippene som politiske føringer i sin styring av kommunene.

4.3.3.1 Nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet innebærer at offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig. Det kan også formuleres slik at oppgaver og beslutninger ikke bør legges på et mer sentralt beslutningsnivå enn det som er nødvendig. Prinsippet er omtalt i flere utredninger og stortingsmeldinger.

I NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, kapittel 5.5, trakk oppgavefordelingsutvalget opp generelle retningslinjer for oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Utvalgets retningslinje nr.

1. lød: *Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå*. I retningslinje nr. 2 het det: *Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering, bør legges til folkevalgte organer*. Det uttales videre at oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar. De siste dokumentene til Stortinget med prinsipielle og overordnede vurderinger av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* og Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. De nevnte retningslinjene fra 2000 er lagt til grunn også i disse meldingene. Noen rettslig status i norsk rett kan imidlertid prinsippet ikke sies å ha.

I det europeiske charteret for lokalt selvstyre er nærhetsprinsippet regulert i artikkel 4 nr. 3:

Offentlig myndighetsutøvelse skal i alminnelighet fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest. Ved plassering av et myndighetsområde hos en annen myndighet, bør det tas hensyn til sakens omfang og art, og til kravene til effektivitet og økonomi.

4.3.3.2 Forholdsmessighetsprinsippet (proporsjonalitetsprinsippet)

Forholdsmessighetsprinsippet⁹ 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. Prinsippet innebærer at det må foretas en synlig avveining mellom nasjonale hensyn som kan tilsi regulering, på den ene siden, og hensynet til det kommunale selvstyret som kan tilsi at det ikke lovreguleres, på den andre siden. Det må videre foretas en avveining av hvorvidt lempeligere midler kan være egnet til å ivareta samme mål for det aktuelle vedtaket.¹⁰

I både Meld. St. 12 (2011–2012) og Kommunal- og regionaldepartementets veileder med ret-

⁹ Utvalget mener forholdsmessighetsprinsippet er et bedre ord å benytte enn proporsjonalitetsprinsippet, og vil benytte dette heretter.

¹⁰ *Twisteløsningsordninger mellom stat og kommune*, Iris Nguyen-Duy, Eivind Smith, Harald Baldersheim, 2009, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, side 143.

ningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren sies det at i lovgivningsprosesser som dreier seg om nye plikter for kommunesektoren, skal det gjøres en synlig avveining mellom nasjonale hensyn som kan tilsi regulering, på den ene siden, og hensynet til lokaldemokratiet som kan tilsi at det ikke lovreguleres, på den andre siden. Det har generelt vært bred enighet om både hvilke nasjonale mål som tilsier regulering, og hvilke verdier som kjennetegnes ved det kommunale selvstyret, men den konkrete avveiningen kan likevel være vanskelig.

Forholdsmessighetsprinsippet ligger også som en forutsetning eller begrunnelse for andre krav. Blant annet skal det foretas konsekvensutredninger i arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger. Det er mange grunner til at konsekvensutredning er viktig. Blant disse er at en slik utredning vil synliggjøre om det er forholdsmessighet mellom målet med reguleringen og den inngripenen den innebærer overfor kommunene. Det følger av punkt 2.1 i utredningsinstruksen¹¹ at konsekvensutredninger skal bestå av en analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av det fremlagte forslaget. Også alternative virkemidler skal vurderes. For regelverk som regulerer forholdet til kommunesektoren, innebærer dette et pålegg om å utrede ulike alternativer for statlig styring av kommunene.

Forholdsmessighetsprinsippet er også sentralt ved de vurderinger som skal foretas dersom det er aktuelt å innføre nye hjemler for statlig tilsyn. Det skal da vurderes om disse er nødvendige på grunnlag av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost-nytte-analyser, jf. Meld. St. 7 (2009–2010).

Ulike sider av forholdsmessighetsprinsippet er således forankret i utredningsinstruksen og i ulike stortingsmeldinger. Prinsippet er imidlertid ikke rettslig fastslått i norsk lovgivning.

Vi finner i tillegg elementer av forholdsmessighetsprinsippet i det europeiske charteret for lokalt selvstyre artikkel 8 nr. 3, hvor det heter at «[a]dministrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at den kontrollerende myndighets inngrep står i forhold til de interesser den skal ivareta».

Det lokalpolitiske prinsippet og tydelighetsprinsippet kan ses på som en konkretisering og utdyping av forholdsmessighetsprinsippet. Det

lokalpolitiske prinsippet innebærer at begrensninger i det kommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for sentrale nasjonale føringer. Tydelighetsprinsippet innebærer at det kommunale selvstyret bør fremheves når kommunene pålegges oppgaver i loven, og når statsforvaltningen utarbeider veiledninger, retningslinjer mv.

4.3.3.3 Fullfinansieringsprinsippet

Prinsippet om at staten skal kompensere kommunene for nye lovpålagte oppgaver, er forankret i norsk politikk, men har ikke forankring i norsk lovgivning. Meld. St. 12 (2011–2012) sier følgende om fullfinansieringsprinsippet (side 58):

Gjennom skattereglar og skattøyre, rammeløyvingar og øyremerkte løyvingar fastset staten langt på veg nivået på inntektene til kommunane. Difor er det særskilt viktig at det er samsvar mellom dei oppgåvene kommunane har ansvaret for, og dei ressursane som blir stilte til disposisjon. Det gjeldande finansieringsprinsippet er at kommunane skal kompenseras fullt ut for meirutgifter når dei blir tillagde nye oppgåver, og ved endringar i regelverk eller andre endringar som inneber meirutgifter.

Det europeiske charteret inneholder også bestemmelser om kommunenes økonomiske ressurser, men går ikke inn på finansieringen av nye lovpålagte oppgaver. Utvalget vil peke på noen av disse reguleringene. Artikkel 9 nr. 1 fastsetter at innenfor rammene av landets økonomiske politikk skal lokale myndigheter ha rett til egne økonomiske midler som de kan disponere så langt deres myndighet rekker. Lokale myndigheters økonomiske ressurser skal i henhold til artikkel 9 nr. 2 stå i forhold til det ansvar grunnloven og loven pålegger dem. Det følger videre av artikkel 9 nr. 7 at bevilgninger til lokale myndigheter så langt som mulig ikke skal øremerkes for bestemte formål.

4.4 Kort om nordisk rett

Både Sverige, Danmark og Finland har, i motsetning til Norge, grunnlovsbestemmelser om det kommunale selvstyret.¹² I Sverige og Finland har

¹¹ Utredningsinstruksen er en instruks fra regjeringen om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.

¹² *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13.

grunnloven også noen nærmere bestemmelser om kommunenes kompetanse. Disse lovene gir imidlertid ingen uttrykkelig definisjon av begrepet kommunalt selvstyre. I alle de fire landene finnes en kommunelov som nærmere regulerer blant annet kommunenes organisasjon, rettslige handleevne og oppgaver samt statsforvaltningens styring.

I motsetning til i Norge er legalitetsprinsippet lovfestet i grunnloven i alle tre landene. I Sverige og i Finland er dette i tillegg regulert i kommuneloven. I Sverige fremgår også forholdsmessighetsprinsippet i grunnloven.

Utvalget vil i det følgende gi en kort oversikt over reglene i Sverige, Finland og Danmark og hvordan prinsippet om kommunalt selvstyre samt enkelte overordnede prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene er regulert i grunnlov og lov. I praksis vil styrken i det kommunale selvstyret være avhengig av flere forhold enn denne rettslige reguleringen. Utvalget foretar midlertid ikke noen nærmere vurdering av det kommunale selvstyret i praksis og regelverk for øvrig i disse landene.

4.4.1 Sverige

Kommunalt selvstyre

I svensk grunnlov¹³ finnes det bestemmelser om kommunalt selvstyre. Den inneholder en relativt omfattende regulering av kommunenes stilling generelt, inkludert prinsippet om kommunalt selvstyre. I kapittel 1 § 1 andre ledd sies det: «*Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på almän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.*» Videre sies det i kapittel 14 om kommunene, § 2 første punktum, at «*[k]ommunerna sköter lokala och regionala anläggningar av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grunn*».

Det er ikke gitt noen uttrykkelig definisjon av det kommunale selvstyret i svensk grunnlov, men den inneholder flere bestemmelser av betydning for det kommunale selvstyret. Det står for eksempel at kommunene styres av folkevalgte organer, og det står hva som er kommunenes oppgaver og kompetanse.

I den svenske kommuneloven, kommunallagen¹⁴, kapittel 1 § 1 sies det følgende om kommu-

ner og landsting: «*Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denne lag eller i särskilda föreskrifter.*»

Rettslig regulering av prinsipper

Legalitetsprinsippet er rettslig regulert i Regeringsformen kapittel 8 § 2 nr. 3. Her sies det at «*[f]öreskrifter ska meddelas genom lag om de avser (...) grundarna för kommunarnas organisation och verksamhetsformer och för den kommunale beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden*». Den svenske kommunelovens kapittel 1 § 1 har, i tillegg til en regulering av det kommunale selvstyret, også en lovfesting av legalitetsprinsippet.

Forholdsmessighetsprinsippet er også rettslig regulert i Regeringsformen. I kapittel 14 § 3 sies det at «*[e]n inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den*».

4.4.2 Danmark

Kommunalt selvstyre

Den danske grunnlov¹⁵ har en bestemmelse om kommunalt selvstyre. I § 82 står det: «*Kommunernes rett til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.*» Det er videre antatt at regelen om at kommunene skal styres av folkevalgte organer på alle nivåer, har en konstitusjonell beskyttelse selv om det ikke fremkommer direkte av grunnloven.

Den danske kommuneloven, kommunestyrelsesloven,¹⁶ inneholder bestemmelser av betydning for kommunenes selvstyre, blant annet bestemmelser om folkevalgte kommunale styringsorganer med et selvstendig ansvar for kommunens virksomhet.

Rettslig regulering av prinsipper

I Danmark følger det av ovennevnte grunnlovsbestemmelse at kommunene styres gjennom lov. Et legalitetsprinsipp er således slått fast her.

¹⁴ Kommunallag (1991:900).

¹⁵ Danmarks Riges Grundlov nr 169 af 5. juni 1953.

¹⁶ Lov om kommunernes styrelse nr 581 af 24/6/2009 (kommunestyrelsesloven).

¹³ Regeringsformen (1974:152).

4.4.3 Finland

Kommunalt selvstyre

I Finland finnes det også en grunnlovsbestemmelse¹⁷ om kommunalt selvstyre. I § 121 er det gitt regler som direkte omhandler det kommunale selvstyret. I første ledd står det at «*Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare*». I tillegg finnes det andre grunnlovsbestemmelser om grunnleggende prinsipper, som demokrati og rettsstat, som også virker inn på det kommunale selvstyret. Som i Sverige er dette en relativt omfattende grunnlovsregulering om både kommunalt selvstyre og nærmere bestemmelser om kommunenes kompetanse.

Rettslig regulering av prinsipper

Legalitetsprinsippet er lovfestet i både den finske grunnloven og kommunallagen. I grunnloven § 121 andre ledd sies det at «*[b]estämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag*». I kommunallagen § 2 første ledd sies det at «*[k]ommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag. Kommunerna får inte ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fräntas uppgifter eller rättigheter på något annat sätt enn genom lag*».

4.5 Innledende merknader fra utvalget

Utvalget tar utgangspunkt i mandatets og Stortingets forutsetning og utgangspunkt om at det kommunale selvstyret bør styrkes. Siden kommuneloven trådte i kraft i 1992, har det skjedd en utvikling som på flere områder innebærer sterkere statlig styring. Denne utviklingen er imidlertid ikke entydig.

Sterkere statlig styring har ofte vært begrunnet med hensyn som innbyggernes rettsikkerhet, likebehandling og plan- og reguleringsbehov. Selv om det kan anføres gode grunner for at nasjonale myndigheter skal gripe inn i enkelte tilfeller, så kan dette samlet sett innebære at det lokale handlingsrommet og selvstyret svekkes på en måte og i et omfang som ikke er ønskelig.

Å ha et kommunalt nivå og et kommunalt selvstyre fremstår i dag som selvsagt. Kommunalt selvstyre blir tradisjonelt begrunnet i verdiene fri-

het, demokrati og effektivitet. Frihet knytter seg både til frihet fra statlig styring og frihet til å kunne ta egne initiativ. At kommunene skal ha en slik frihet, er naturlig og viktig i avgjørelser av saker som ikke har nasjonal betydning. Det har for eksempel normalt ikke nasjonal betydning om det skal være én eller to grunnskoler i et område, eller hvor en skole skal plasseres. Samtidig er dette en type avgjørelser som kan ha stor lokal betydning.

Ved å la demokratisk valgte organer på kommunalt nivå treffe avgjørelsene vil det bli mindre avstand mellom de som berøres, og de som beslutter. Dette vil kunne bidra til å skape større forståelse og aksept for de beslutninger som treffes. Det vil normalt være lettere å akseptere en avgjørelse som er til egen ugunst, når avgjørelsen har en lokalpolitisk forankring.

Den samme nærheten mellom de enkelte innbyggerne og beslutningstakerne gir også større muligheter for den enkelte innbygger til å påvirke og delta i løsningen av felles oppgaver i lokalsamfunnet. Denne muligheten til å delta i utformingen av lokalpolitikken antas å stimulere til politisk engasjement.

Kommunalt selvstyre kan også begrunnes med effektivitet og samfunnsøkonomiske interesser. Kommuner er bedre egnet enn statlige sektororganer til å foreta helhetlige prioriteringer og til å fordele begrensede ressurser. De kan tilpasse tjenestene til behov, ønsker og lokale forhold. Kommunene vil på denne måten sikre prioriteringseffektivitet. Kommunene er rammefinansiert, noe som innebærer at de har ansvaret for egen ressursbruk. De har derfor et incentiv til å drive kostnadseffektivt da de selv vil beholde eventuelle innsparinger som følge av effektiv drift.

Kommunalt selvstyre er videre egnet til å skape innovasjon og en samfunnsutvikling som er til innbyggernes beste. Dette både som følge av at handlefrihet i seg selv er egnet til å skape innovasjon, men også som følge eller resultat av det press kommunene har for å utnytte sine begrensede midler best mulig.

Med selvstyre og frihet følger også ansvar. En styrking av det kommunale selvstyret vil understreke kommunenes ansvar for å tilby innbyggerne forsvarlige tjenester og forvalte kommunale verdier på en best mulig måte. Sterkere kommunalt selvstyre innebærer også at innbyggerne må ha toleranse for at ulike kommuner velger ulike løsninger innenfor lovens rammer.

Samtidig som det kommunale selvstyret både kan styrke lokaldemokratiet og innbyggernes engasjement og gi bedre tilpassede tjenester og

¹⁷ Grundlag 731/1999.

tilbud der folk bor, er selvstyret underlagt begrensninger. Norge er en enhetsstat der lovgivende og bevilgende myndighet er lagt til Stortinget, og statsforvaltningen har utøvende myndighet. Lovreguleringer kan være nødvendig for å ivareta nasjonale mål som innbyggerens rettssikkerhet. Slike lovreguleringer vil imidlertid ofte innebære begrensninger i det kommunale selvstyret.

I mange tilfeller vil stram og detaljert statlig styring kunne komme i direkte konflikt med hensynet til det kommunale selvstyret. Utvalget mener utfordringen er å avveie hensynet til det kommunale selvstyret mot behovet for statlig styring.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012) og de føringene som ligger i mandatet, er det utvalgets utgangspunkt at ny kommunelov bør bidra til en rettslig og reell styrking av det kommunale selvstyret. Utvalget mener at en tydeliggjøring av innholdet i det kommunale selvstyret og kommunenes forhold til nasjonale myndigheter vil styrke det kommunale selvstyret. En slik tydeliggjøring vil kunne motvirke en utvikling med mer detaljert statlig styring. Kommuneloven er imidlertid bare ett av flere mulige virkemidler for å styrke selvstyret. Utvalget peker på at det er forhold utenfor kommuneloven som har størst innvirkning på rammene for det kommunale selvstyret. Dette gjelder særlig særlovgivningen og finansieringssystemet. Hvilke oppgaver kommunene gis, og hvilke rammer som settes for utførelsen av oppgavene, er det som i praksis har størst betydning for kommunenes handlingsrom. Rettighetslovgivningen legger også omfattende bindinger på utøvelsen av det kommunale selvstyret.

Det trenger ikke å være en motsetning mellom hensynet til kommunalt selvstyre og hensynet til behovet for statlig kontroll og tilsyn. Statlige myndigheter bidrar gjennom kontrollordninger til at krav i lovverket blir fulgt av kommunene, for eksempel gjennom lovlighetskontroll. Dette styrker den allmenne tilliten til kommunene.

Utvalget vil påpeke at kommunene i dag ikke kan bringe en eventuell uenighet med statsforvaltningen om hvordan loven skal forstås, inn for en uavhengig instans. Kommunene har ikke anledning til å få prøvd statsforvaltningens lovtolkning. Utvalget mener dette er en svakhet for det kommunale selvstyret i Norge. Problemstillingen er utenfor utvalgets mandat, men omtales helt kort i punkt 29.4.

I tillegg mener utvalget det er grunn til å trekke frem statlige klageorganers alminnelige adgang til å overprøve kommunenes utøvelse av

det frie forvaltningsskjønnet, se forvaltningsloven § 34. Etter utvalgets syn vil det som alminnelig regel være tilstrekkelig om slik statlig klagebehandling begrenses til en kontroll av kommunale avgjørelsesers lovlighet, slik det er ved tilsyn etter kommuneloven kapittel 10 A og lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Også dette forholdet ligger utenfor utvalgets mandat.

4.6 Generelt om begrepet kommunalt selvstyre og nasjonale rammer for kommunalt selvstyre

4.6.1 Begrepet kommunalt selvstyre

Kommunalt selvstyre er et begrep som kan benyttes på ulike måter i ulike sammenhenger. Det kan brukes i både smal og vid forstand, betegne et faktisk fenomen, gi uttrykk for verdier, ha en idéhistorisk vinkling eller ha et rettslig innhold. Brukt i en vid, samfunnsfaglig eller statsvitenskapelig forstand kan det verdimessige ha stor betydning. Som eksempel nevnes de grunnleggende verdier for det kommunale selvstyret, som gjerne omtales som frihet (kommunens autonomi), demokrati og effektivitet, se blant annet Meld. St. 12 (2011–2012). En annen vid innfallsvinkel på det kommunale selvstyret er å se dette opp mot den statlige styringen. Omfanget og rekkevidden av den nasjonale styringen sier også noe om hvilket reelt selvstyre som er igjen hos kommunene.

I utvalgets arbeid er det bruken av begrepet kommunalt selvstyre i en lovtekst som er sentral, og som utvalget vil ha fokus på. I den sammenheng vil utvalget først se på hvordan begrepet er brukt i ulike rettslige sammenhenger. Deretter gjør utvalget en nærmere vurdering av begrepet som rettslig begrep i kommuneloven.

Som det fremgår foran, i punkt 4.3 *Gjeldende rett*, finnes det i norsk rett i dag ingen definisjon eller bruk av begrepet som gir en forklaring på selve begrepet. Begrepet er ikke brukt i kommuneloven. I formålsbestemmelsen til kommuneloven er begrepet kommunalt folkestyre brukt. Begrepet folkestyre betegner noe av det samme, men har ikke nødvendigvis helt samme innhold som begrepet kommunalt selvstyre. Det fremgår av forarbeidene¹⁸ at kommunalt selvstyre er en del av begrepet folkestyre. Kommunalt folkestyre ble benyttet fordi forrige kommunelovutvalg la vekt på at kommunenes spillerom i forhold til staten var blitt mindre, og fordi et lokalt folkestyre som kunne samordne og tilpasse offentlig virk-

¹⁸ NOU 1990: 13.

somhet, var ansett som viktigere, se nærmere om dette i kapittel 3 *Formål*. I norsk lovgivning ellers er begrepet kommunalt selvstyre kun brukt et par steder, og da uten å forklares nærmere. Dette er pasientrettighetsloven og forvaltningsloven, som begge sier at det ved statlig behandling av klage på kommunale vedtak skal legges vekt på det kommunale selvstyret.

I det europeiske charteret om lokalt selvstyre sies det i artikkel 3 at «*lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender*». Her blir altså begrepet lokalt selvstyre brukt i stedet for kommunalt selvstyre. For det norske systemet vil det være kommunalt (inkludert fylkeskommunalt) selvstyre som er selvstyret på lokalt nivå. I definisjonen eller forklaringen i charteret er det videre tatt inn mange elementer som beskriver innholdet i begrepet lokalt selvstyre. De lokale myndigheter skal både regulere og administrere offentlige anliggender. De skal ha en betydelig del av dette som sitt ansvar. Ansvaret skal også utføres i lokalbefolkningens interesser.

Som omtalt foran, i punkt 4.3 *Gjeldende rett*, har det blitt fremmet forslag om grunnlovsbestemmelse om kommunalt selvstyre i ulike varianter flere ganger. Det foreligger per i dag flere grunnlovsforslag¹⁹ som er til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget. Disse har ulik grad av detaljnivå. I ett av forslagene er begrepet kommunalt selvstyre brukt, men dette er ikke definert uttrykkelig. I forslaget sies det at det kommunale selvstyret skal respekteres og sikres, at lokale saker utøves gjennom kommunalt selvstyre, og at det kommunale selvstyret skal styrke folkestyret.

Som det fremkommer foran, i punkt 4.4, har grunnlovene og kommunelovene i Sverige, Danmark og Finland bestemmelser om det kommunale selvstyret hvor også dette begrepet benyttes. Det konkrete innholdet i begrepet er imidlertid i liten grad definert og avgrenset nærmere.

Det er ellers skrevet en del om kommunalt selvstyre, men ofte uten at noen klar definisjon er tatt med. Eivind Smith²⁰ har følgende rettslige definisjon: *Et kommunalt selvstyre betyr at kommune A kan velge annerledes enn kommune B*. En

¹⁹ Dokument 12:5 (2011–2012), Dokument 12:19 (2011–2012) og Dokument 12:26 (2011–2012).

²⁰ Eivind Smith, «Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge?», side 50 i boken *Lokalt demokrati uten lokalt selvstyre*, Harald Baldersheim og Eivind Smith, 2011.

slik definisjon understreker at det for saker som er underlagt kommunalt selvstyre, også må være ønskelig eller akseptabelt at dette resulterer i ulike løsninger i ulike kommuner.

Sigrud Stokstad²¹ skriver at *[k]ommunalt selvstyre betegner grunnleggende sett kommunenes rett til å styre seg selv*. Videre skriver hun at *[d]enne formen for selvstyre må utøves innenfor nasjonalstatens ramme, og at kommunalt selvstyre brukes ofte som en samlebetegnelse på et sett av verdier, faktiske forhold og rettslige normer som handler om forholdet mellom kommunene og nasjonale myndigheter*.

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* sies det mye om det kommunale selvstyret, men det oppstilles ingen konkret definisjon eller begrepsavklaring. Det fremgår imidlertid av meldingen at det kommunale selvstyret har en sterk posisjon i Norge, at utgangspunktet for forholdet mellom stat og kommune er at Norge er en enhetsstat, og at det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av nasjonale mål.

Utvalgets vurderinger

Utvalget vil her drøfte og vurdere begrepet kommunalt selvstyre med sikte på å benytte begrepet i kommuneloven.

Rent språklig ligger det i begrepet kommunalt selvstyre at kommunen selv faktisk styrer eller bestemmer over egne anliggender. Som et rettslig begrep vil det også ligge en *rett* for kommunen til å styre selv. Dette enten kommunen er gitt oppgaver i lov eller handler på annet rettslig grunnlag. Som en konsekvens av rett til selvstyre følger det også et ansvar i forbindelse med egen styring, det vil si at kommunen i utgangspunktet selv må stå for de konsekvenser som følger av de beslutninger kommunen tar. I kommunalt selvstyre ligger også i en viss utstrekning en *plikt* til å styre.

I det *kommunale* selvstyret ligger at det er kommunen som er den lokale enheten som skal styre selv. En grunnleggende forutsetning for dette er at landet er geografisk inndelt i kommuner som har egen folkevalgt ledelse, og at hver kommune er et selvstendig rettssubjekt.

I begrepet *selvstyre* ligger også at kommunene bestemmer over seg selv. I det kommunale selvstyret ligger således en grunnleggende styringsrett over egen virksomhet samt rett og mulighet til å ta på seg forpliktelser.

²¹ *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*, Sigrud Stokstad, 2012, side 2.

Et viktig element i det kommunale selvstyret er at kommunens kompetanse er negativt avgrenset. Dette innebærer at de har frihet til å ta egne initiativ.

Det er i denne betydningen utvalget vil bruke betegnelsen. Med kommunalt selvstyre menes at kommunene, ved folkevalgte kommunale organer, selv kan styre og ta beslutninger om det kommunen selv ønsker, så lenge annet ikke fremgår av eller i medhold av lov.

4.6.2 Rammene for kommunalt selvstyre. Betydningen av statlig regelstyring

For å forstå helheten i det kommunale selvstyret og hvilken handlefrihet kommunene faktisk har, må man se på rammene for det kommunale selvstyret og forholdet til den nasjonale styringen. Disse rammene og grensene mot den nasjonale styringen ligger etter utvalgets oppfatning utenfor selve det rettslige begrepet kommunalt selvstyre, men er helt sentralt for forståelsen av det reelle omfanget av det kommunale selvstyret.

Statlig styring (eller nasjonal styring) blir her brukt som en fellesbetegnelse på all regelstyring fra nasjonalt nivå. Det kan være Stortinget som gjennom lov pålegger kommunene oppgaver eller fastsetter rammer for hvordan oppgaver skal utføres, og det kan være statsforvaltningen som gjennomfører tilsyn, kontroller, klagebehandlinger og så videre. Dette setter rammer for og begrensnings på kommunenes selvstyre og handlefrihet. Det er nødvendig å skille mellom Stortinget og statsforvaltningen. Stortinget kan bruke lovgivning til å pålegge kommunene oppgaver eller sette rammer, vilkår, krav e.l. for utførelsen av oppgavene. Statsforvaltningen har ikke i seg selv noen instruksjonsmyndighet eller annen overordnet rolle overfor kommunene. Statsforvaltningen er likevel til en viss utstrekning gitt en slik rolle gjennom lovbestemmelser om blant annet kontroll og tilsyn og gjennom hjemmel til å overprøve kommunale beslutninger (som ved klage over vedtak og lovlighetskontroll) samt gjennom hjemmel til å fastsette forskrifter.

Det kommunale selvstyret vil i praksis også begrenses ved bruk av øremerkede midler.

Det kommunale selvstyret er i tillegg begrenset av kravet om forankring i lov for å treffe inngripende beslutninger eller foreta inngripende handlinger overfor private borgere (legalitetsprinsippet). Det reelle omfanget av og det reelle innholdet i det kommunale selvstyret kan beskrives som restkompetansen i kommunenes handlefrihet etter at ovennevnte begrensninger er klarlagt.

Hver kommune er et eget rettssubjekt med negativt avgrenset kompetanse og kan således foreta de handlinger og treffe de avgjørelser den ønsker – all den tid det ikke følger av lov at oppgaven eksklusivt er lagt til andre, eller at det ikke er lov å gjøre det. Kommunen har således frihet til å ta initiativ til saker de selv ønsker.

Styring gjennom lovgivning

Lovgivningen inneholder begrensninger på det kommunale selvstyret. Slik lovgivning styrer hva kommunene kan ta initiativ til, hvilket innhold kommunale vedtak kan ha, og hvordan kommunene kan gå frem for å treffe vedtak. Slike regler finner vi både i kommuneloven, i særlovgivningen og i annen lovgivning.

I dagens kommunelov finnes enkelte bestemmelser om forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Mange bestemmelser bygger opp under kommunene som selvstendige organer med beslutningsadgang og selvstendig ansvar. Dette er bestemmelser om kommunale organers eksistens, oppbygging, sammensetning og saksbehandling. I tillegg er det bestemmelser som direkte gjelder statlig styring. Dette gjelder særlig bestemmelsene om statlig tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov, om lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser samt om godkjennings- og kontrollordninger i forbindelse med kommunens økonomi og gjeldsforpliktelser.

Særlovene styrer fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. I særlovgivningen gis kommunene oppgaver på en rekke områder, som helse og skole. Det at kommunene får konkrete oppgaver og dermed ansvar på en rekke felt, kan på den ene side sies å styrke kommunens selvstyre. På den annen side inneholder mange av særlovene også føringer for hvordan oppgavene skal gjennomføres. Jo mer detaljerte lovene er, og jo sterkere føringer de har på måten oppgavene skal løses, jo mer blir det kommunale selvstyret begrenset. At kommunene gjennomfører nasjonale velferdsordninger, er ofte en velegnet og god løsning. Det kan også være gode grunner til å ha regler som sikrer likebehandling, likeverdig behandling og individuelle rettigheter for innbyggerne, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Det kommunale selvstyret vil imidlertid bli styrket dersom kommunene får større handlingsrom for hvordan oppgavene skal løses. Avveiningene mellom de ulike hensynene er viktige ved reguleringer i særlovgivningen.²²

En annen side av særlovgivningen er at det er her innbyggerne gis rettigheter. For den enkelte innbygger vil dette være et gode som sikrer rettigheter av et visst omfang eller en viss kvalitet på lik linje med innbyggere i andre kommuner. Det økende omfanget av slike rettigheter vil samtidig skape begrensninger på det kommunale selvstyret. Lovfestede rettigheter for innbyggerne på områder som er kommunenes ansvar, innebærer en handlingsplikt for kommunene. Oppfylging av lovfestede rettigheter må prioriteres fremfor andre oppgaver. Lovbestemmelser om individuelle rettigheter snevrer inn det kommunale handlingsrommet, ved at kommunen får mindre rom for lokalpolitisk prioritering og innskrenket mulighet til å samordne tjenestetilbudet ut fra totalbehovene og lokale forutsetninger.²³ I og med at kommunalt selvstyre også er et gode for innbyggerne, må disse hensynene veies mot hverandre. Dette gjelder for både lovgiver, statsforvaltningen og domstolene.

Også lovgivning som ikke retter seg spesielt mot kommunene, kan begrense det kommunale selvstyret. Her kan særlig nevnes forvaltningsloven, offentlighetsloven, anskaffelsesloven og menneskerettsloven. Også rettsutviklingen i internasjonale organer, som EU-domstolen, EFTA-domstolen og den europeiske menneskerettsdomstolen, kan påvirke det kommunale selvstyret.

Styring gjennom klageordninger

Klageordningene, som er regulert i forvaltningsloven og særlovgivningen, vil også kunne fungere som en innskrenkning av det kommunale selvstyret, i den grad statlige klageorganer overprøver det kommunale frie skjønnet. Dette fordi kommunale vedtak i praksis blir overprøvd av statlig klageinstanser.

4.7 Lovfesting av det kommunale selvstyret og dets rammer – utvalgets vurderinger

Utvalget mener at prinsippet om kommunalt selvstyre bør lovfestes i en egen bestemmelse. For å få det fullstendige bildet av det kommunale selv-

styret i praksis bør bestemmelsen i tillegg si noe om rammene for det kommunale selvstyret. Dette vil her bli drøftet og begrunnet nærmere.

4.7.1 Begrunnelse for å lovfeste det kommunale selvstyret og dets rammer

Utgangspunktet for utvalget er at det kommunale selvstyret skal styrkes. Dette fremkommer av mandatet fra regjeringen, hvor det også er henvist til uttalelse om dette fra kommunal- og forvaltningskomiteen i Stortinget.

Det kommunale selvstyret

Utvalget viser til de positive effektene ved å styrke det kommunale selvstyret. Et styrket kommunalt selvstyre vil blant annet kunne gi et sterkere lokaldemokrati og engasjement og bedre tilpassede tjenester og tilbud der folk bor.

Det kan argumenteres for at kommunalt selvstyre bør gis et rettslig vern i Grunnloven. Det vil legge begrensninger på Stortingets myndighet til å vedta lover rettet mot kommunesektoren. Utvalget mener at en grunnlovfesting av det kommunale selvstyret bør skje, men at spørsmålet om grunnlovfesting av det kommunale selvstyret ikke er til hinder for å gi regler om dette i kommuneloven.

All den tid det ikke finnes noen grunnlovfesting av vern for det kommunale selvstyret, blir spørsmålet om lovfesting av selvstyre i kommuneloven mer aktuelt og relevant. Det antas at en eventuell grunnlovsbestemmelse om det kommunale selvstyret uansett vil bli relativt overordnet, og at det derfor er grunn for å vurdere mer spesifikke regler i kommuneloven. Regler fastsatt i kommuneloven vil ha en lavere rettslig rang enn regler fastsatt i Grunnloven, noe som i seg selv kan tilsi at en nærmere regulering bør skje i kommuneloven.

Kommunalt selvstyre er viktig for innbyggerne, lokalsamfunnet, lokaldemokratiet og Norge som nasjon. Det er bred enighet om at kommunene skal ha selvstyre.

Norge er dessuten forpliktet til lovfesting etter det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Selv om det ved innføring av charteret ble ansett ikke å være nødvendig, er det reist tvil om dette i ettertid, jf. omtale av dette foran, i punkt 2.1. En lovbestemmelse som fastslår prinsippet om det kommunale selvstyret, vil være et bidrag til å fjerne slik tvil.

²² Veileder H-2277 B fra Kommunal- og regionaldepartementet: *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren.*

²³ Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, side 48.

Norge er det landet i Norden som har svakest regulering av dette prinsippet. Det fremstår som uheldig. De andre nordiske landene har bestemmelser både i grunnlov og i kommunelov som på ulikt vis gir uttrykk for det kommunale selvstyret.

Noen vil kunne anføre at det er liten grunn til å lovfeste det kommunale selvstyret, fordi det kan stilles spørsmål ved hvilken realitetsendring en lovfesting vil få. Det kommunale selvstyret eksisterer i dag selv om det ikke direkte kommer til uttrykk i loven. Utvalget mener imidlertid at det kommunale selvstyret i praksis er under press. Det er på mange områder en stor grad av statlig styring, og lovgivningen synes å bli mer detaljert.

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

Utvalget mener etter dette at det kommunale selvstyret bør lovfestes i kommuneloven.

Rammer for det kommunale selvstyret

Utvalget mener at det som en del av helhetsbildet også bør lovfestes noe om forholdet mellom det kommunale selvstyret og nasjonale rammer for det. Som beskrevet foran er det rettslige innholdet i begrepet kommunalt selvstyre begrenset til å omfatte det at kommunene kan bestemme selv, det vil si at de har kompetanse til å treffe egne beslutninger og ta ansvar for oppgaver. Norge er en enhetsstat, og det kommunale selvstyret må derfor fungere innenfor visse nasjonale rammer. Det vil alltid være et samspill og en spenning i forholdet mellom hva som styres fra kommunalt nivå, og hva som styres fra nasjonalt nivå. For å forstå det reelle innholdet/omfanget av selvstyret blir det dermed sentralt å forstå hvordan dette selvstyret blir regulert eller begrenset av den statlige styringen. Utvalget mener derfor at kommuneloven også bør inneholde noe om rammer for det kommunale selvstyret.

Utvalget mener at nasjonale myndigheter må ha et bevisst forhold til hvor stort det totale omfanget av statlig styring bør være. Samtidig må

det gjøres en løpende vurdering av om statlig regulering og styring er nødvendig i det enkelte tilfelle. Plassering av oppgaver, altså om en oppgave skal ligge på kommunalt eller nasjonalt nivå, blir bestemt av Stortinget gjennom vedtakelse av lover som regulerer dette. Stortinget bestemmer også gjennom lovgivning hvilke rammer som skal gjelde for oppgaveutførelsen, det vil si hvilke føringer som er fastlagt for hvordan oppgaven skal utføres, i hvilken grad statsforvaltningen skal føre tilsyn og kontroll, samt eventuelle ordninger for overprøving av kommunale vedtak. Stortinget kan gi fullmakt til statsforvaltningen (departementene) til å fastsette utfyllende bestemmelser (forskrifter) til lovgivningen.

Stortinget har innenfor rammene av Grunnloven full frihet til å veie hensynene mellom statlig styring og kommunalt selvstyre mot hverandre ved lovfesting av oppgaver og ansvarsområder. En lovfesting av prinsippet om kommunalt selvstyre i kommuneloven vil derfor ikke begrense Stortingets lovgivningskompetanse. All den tid det ikke finnes grunnlovsbestemmelser som setter grenser, står Stortinget fritt i disse vurderingene. For at det skal være noe kommunalt selvstyre, må imidlertid kommunene ha en viss mengde oppgaver og ansvar. Dette følger av det europeiske charteret og ble også ansett for å gjelde før Norge sluttet seg til charteret.

4.7.2 Utforming av lovbestemmelse om det kommunale selvstyret

Som nevnt foran foreligger det ulike grunnlovsforslag om å lovfeste det kommunale selvstyret eller lokaldemokratiet. En lovbestemmelse i kommuneloven må selvsagt ikke stå i motstrid til en eventuell ny grunnlovsbestemmelse. De grunnlovsforslag som per i dag foreligger, er ganske ulike, men er likevel så vidt overordnede at det etter utvalgets vurdering ikke er noe motsetningsforhold mellom utvalgets forslag til regulering i ny kommunelov og de grunnlovsforslag som nå foreligger.

Etter utvalgets vurdering er det ønskelig at kommunalt selvstyre fremgår av lovteksten. Det foreslås likevel ingen uttrykkelig definisjon i loven, men heller en regulering av sentrale elementer. Ved å lese ordlyden og redegjørelsen av begrepet i forarbeidene i sammenheng vil innholdet klargjøres. Det er ikke naturlig å knytte konkrete plikter eller rettigheter til begrepet. Dette fordi grensene for det kommunale selvstyret, og grensene for hvilke statlige kontroll- og styringselementer som foreligger, reguleres av annet regel-

verk enn en bestemmelse i kommuneloven som fastslår prinsippet om kommunalt selvstyre. Utvalget mener derfor at lovteksten kan være relativt kort.

Utvalget foreslår å lovfeste at kommunene er selvstendige rettssubjekter som kan fatte beslutninger på eget initiativ og ansvar. Kommunene kan påta seg oppgaver og ansvar så sant ikke lov eller ulovfestede rettsregler forhindrer det. Dette gjelder for alle typer oppgaver, ikke bare for oppgaver som tradisjonelt har vært ansett som kommunale. Kommunenes kompetanse er således negativt avgrenset. Utvalget vil videre foreslå å lovfeste, som en sentral forutsetning for kommunalt selvstyre, at Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse. Dermed fastslås det at kommuner skal ha både geografiske grenser og demokratiske lokalvalg.

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

4.7.3 Bestemmelse om krav til lovhjemmel

Det gjelder allerede i dag et ulovfestet krav til lovhjemmel for at nasjonale myndigheter skal kunne begrense kommunenes handlefrihet. Dette er en helt sentral forutsetning for det kommunale selvstyret. Utvalget mener derfor at kravet til lovhjemmel bør lovfestes. En slik lovfesting kan både synliggjøre et helt grunnleggende vern om det kommunale selvstyret og ikke minst klargjøre dets innhold. En lovfesting vil kunne bidra til å minske utbredelsen av oppfatningen mange har om at kommunene er «en del av staten», og at kommunenes kompetanse er «delegert statsmyndighet». Slike oppfatninger er uheldig for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene.

En lovfesting av kravet om at nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å styre kommunene, vil dessuten bygge opp under tankegangen om partnerskap og større likeverdighet mellom stat og kommune. Denne partnerskapstankegangen har vært fremhevet i samfunnsdebatten de siste 20 årene. Lovfesting vil synliggjøre at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen.

Partnerskapstankegangen har blant annet fått konkrete utslag i etableringen av en konsultasjonsordning mellom staten og kommunesektoren ved KS. Den har også kommet til uttrykk i de to viktigste velferdspolitiske reformene de siste årene, nemlig i NAV-reformen og i samhandlingsreformen.

Utvalget vil derfor foreslå å ta inn i kommuneloven at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Dette innebærer at dersom nasjonale myndigheter ønsker å pålegge kommunene nye oppgaver eller plikter, må dette gjøres gjennom lov eller forskrift som har hjemmel i lov.

Lovkravet innebærer at statsforvaltningen ikke kan pålegge kommunene oppgaver eller plikter i statlige rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser. Utvalget ser at slike dokumenter kan ha verdi som informasjon, blant annet om lover, forskrifter og praksis. De vil også ofte være etterspurt av kommunene. Slike dokumenter er imidlertid i seg selv ikke bindende for kommunene. Det er lover og forskrifter som er bindende for kommunene, og ikke annen informasjon som måtte fremkomme av veiledere og rundskriv. Utvalget har ved å foreslå lovfesting av lovkravet også ment å tydeliggjøre dette. Når lover og forskrifter må tolkes, vil tolkningsuttalelser fra statlige instanser ikke være bindende for kommunene. De vil kun være en tolkningskilde som inngår i en alminnelig juridisk tolkning. De alminnelige rettskildeprinsippene gjelder når statsforvaltningen ved tilsyn og klagebehandling prøver kommunens lovforståelse. Statsforvaltningen har ikke en utvidet eller mer intens prøvingsrett enn hva som følger av ordinære rettskildemessige prinsipper.

Utvalget finner grunn til å påpeke at lovkravet vil bli mer effektivt om kommunen har søksmålskompetanse og kan bringe saker om statlig inngripen overfor kommunene inn for rettslig prøving. I tvister mellom statsforvaltningen og kommunene der statsforvaltningen har overprøvd kommunale vedtak, er kommunenes søksmålskompetanse begrenset. Virkningen av å lovfeste et slikt lovkrav vil derfor ha sammenheng med spørsmålet om kommunens søksmålsadgang og en eventuell etablering av et nytt tvisteløsningsorgan som kan håndtere konflikter mellom statsforvaltningen og kommunene (se mer om dette i punkt 29.4). Utvalget mener at en slik ordning bør etableres for at lovkravet skal bli mer effektivt. En regel som fastslår lovkravet, vil imidlertid etter utvalgets vurdering ha verdi uavhengig av endringer i søksmålskompetanse eller etablering av tvisteløsningsor-

gan. Det må forutsettes at statsforvaltningen utøver sin kompetanse innenfor det lovkrav som gjelder.

4.8 Kommunalt selvstyre ellers i kommuneloven

Store deler av kommuneloven kan ses i lys av spørsmålet om kommunalt selvstyre. Mange av bestemmelsene er viktige fordi de underbygger og åpner for kommunalt selvstyre, eller fordi de begrenser selvstyret. Bestemmelsenes påvirkning på og relasjon til det kommunale selvstyret vil bli drøftet underveis der disse bestemmelsene behandles.

4.9 Prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene – utvalgets vurderinger

Utvalget har foran, i punkt 4.3 *Gjeldende rett*, redegjort for innholdet i noen overordnede prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene/det kommunale selvstyret, og hvordan disse er forankret i Norge, Norden og i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Utvalget vil nedenfor drøfte om det bør lovfestes slike prinsipper. Utvalget vil også drøfte mer konkret hvilke av disse overordnede prinsippene som er aktuelle for regulering i kommuneloven.

4.9.1 Lovfesting av overordnede prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene

Det følger av mandatet at rammestyringsprinsippet skal ligge fast. For å utfylle dette prinsippet skal utvalget vurdere fordeler og ulemper ved å lovfeste prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene, jf. mandatet punkt 3.2.

Utgangspunktet for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene er at kommunene har egen rettslig handleevne samtidig som de er innordnet i enhetsstaten. Kommunenes rettslige handleevne innebærer at kommunene, som selvstendige rettssubjekter med egen folkevalgt ledelse, kan ta egne initiativ, vedta eget budsjett og inngå avtaler på eget initiativ. Denne rettslige handleevnen ligger i bunnen når kommunene utøver sine ulike samfunnsroller ved tjenesteyting, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling,

men den er både utvidet og innskrenket gjennom lov. Utvidelse skjer typisk når kommunene gis myndighet til å pålegge andre plikter, mens innskrenkningene skjer når loven pålegger kommunene plikter. Nasjonale myndigheter har, som nevnt foran, et legitimt behov for å kontrollere og påvirke hvordan kommunene utfører sine lovpålagte oppgaver, blant annet gjennom lovlighetstilsyn. Noen ganger må hensynet til for eksempel likhet, likeverd og rettssikkerhet, miljø og energitilgang veie tyngre enn de begrensningene dette innebærer for kommunenes handlingsrom. Staten kan tilsvarende ha behov for å påvirke kommunene ved bruk av ikke-rettslige virkemidler, som veiledere mv.

At kommunene har egen rettslig handleevne, sier lite om kommunenes reelle handlefrihet. Status som eget rettssubjekt er ikke i seg selv til hinder for sterk styring, i hvert fall ikke fra Stortingets side.

Som det er redegjort for foran, er det stor politisk oppslutning om enkelte prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Disse prinsippene blir imidlertid ikke alltid fulgt i praksis, jf. Difi-rapport 2012:8 *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeid i departementene*. Utvalget mener dette taler for å klargjøre forholdet mellom det kommunale selvstyret og nasjonale myndigheters styring av kommunene i kommuneloven.

Lover brukes ofte til å etablere plikter og/eller gi rettigheter. Slik lovgivning gir mulighet for rettslig overprøving, normalt ved domstolene. Ikke all lovgivning kan håndheves av domstolene. En lovbestemmelse kan også ha et pedagogisk eller holdningsskapende formål uten at den skaper rettigheter eller plikter i seg selv, slik som for eksempel formålsbestemmelser i ulike lover. Slike bestemmelser kan imidlertid få betydning ved tolkning av andre regler.

En lovbestemmelses virkning kan også være forskjellig for ulike organer. Stortinget har som lovgivende forsamling til enhver tid adgang til å oppheve og endre en lov så lenge loven holder seg innenfor Grunnlovens grenser. En lovfesting av det kommunale selvstyret eller andre prinsipper som skal styrke dette, vil derfor ikke begrense Stortingets kompetanse til å endre eller gjøre innskrenkninger i disse prinsippene i lov. Stortinget vil også kunne vedta lover som regulerer kommunens oppgaver og selvstyre, selv om disse ikke er overensstemmende med prinsipper fastsatt i kommuneloven. Prinsippene fastsetter ikke en materiell skranke for innholdet i lover. Særlover vil også gå foran den generelle kommuneloven. Ved lov-

festing av prinsippene i kommuneloven vil det således ikke være aktuelt med noen domstolsprøving av om Stortinget har overholdt disse prinsippene i øvrig lovgivning.

Overfor statsforvaltningen er prinsippene ment å ha betydning for innholdet i saksforberedelsen ved utarbeidelse av nye lover og forskrifter. Prinsippene oppstiller en norm for avveining mellom nasjonale interesser og de hensynene som tilsier lokal handlefrihet, som statsforvaltningen bør redegjøre for og drøfte når nye lover og forskrifter forberedes. Prinsippene i lovbestemmelsen har dermed karakter av saksbehandlingsregler. Da prinsippene er utformet som bør-regler, vil manglende drøftelse av prinsippene ikke gi grunnlag for domstolsprøving for å prøve gyldigheten av lover eller forskrifter.

Hvorvidt slike prinsipper vil få vekt ved tolkning av lover hvor de alminnelige rettskildes prinsippene ikke gir klare tolkningssvar, vil i siste instans bero på hvordan Høyesterett vil anvende prinsippene. Det er utvalgets vurdering at prinsippene kan anvendes som rettslig argument for vern av kommunalt selvstyre ved tolkningen av lover og forskrifter. Hvorvidt disse prinsippene skal få gjennomslag, vil imidlertid bero på en konkret vurdering.

Det er utvalgets vurdering at prinsippene også kan få betydning for statsforvaltningens bruk av tilsyn og øvrig kontrollmyndighet, for eksempel ved statlig klagebehandling.

Prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til kommunene er kjent for Stortinget, blant annet gjennom ulike meldinger til Stortinget. Det kan innvendes mot lovfesting at det da ikke er behov for å lovfeste slike prinsipper. Etter utvalgets vurdering vil en lovfesting være et sterkt signal om hva det politiske flertallet ønsker. I etterfølgende lovgivningsprosesser vil slike bestemmelser kunne brukes i argumentasjon om hvilke løsninger som bør velges.

En mulig ulempe ved å lovfeste slike prinsipper kan være at det vil kunne skape grunnlag for forventninger om mer handlefrihet for kommunene enn det nasjonale myndigheter vil gi. I tillegg vil loven bli mer omfattende.

Ut fra drøftelsen over legger utvalget til grunn at en lovfesting ikke vil legge sterke *juridiske* begrensninger på nasjonale myndigheter. Endringene er en lovfesting av prinsipper som allerede i dag i noe varierende grad praktiseres av nasjonale myndigheter overfor kommunene. Prinsippene legger ikke rettslige begrensninger på Stortingets lovgivnings- og bevilgningsmyndighet.

Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Halvorsen, Haugland, Hopsnes, Kaldheim, Narud, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl) mener videre at en lovfesting av slike prinsipper vil gi grunnlag for argumentasjon og bidra til å sikre at hensynene prinsippene skal ivareta, blir vektlagt ved utarbeidelse av lover og i statsforvaltningens myndighetsutøvelse. Det vil klargjøre at kommunene ikke er en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen, og at de derfor må styres på andre måter. En lovfesting vil videre innebære en klarere forankring og kunne medføre økt bevissthet om prinsippene for forholdet mellom stat og kommune. Det vil også klargjøre og synliggjøre kommunenes plassering og rolle i det norske forvaltningssystemet. Prinsippene vil være viktige styringssignaler for hvordan nasjonale myndigheter bør opptre i forhold til det kommunale selvstyre. Lovfesting vil derfor etter flertallets vurdering ha betydelig informasjons- og symbolverdi, og vil slik kunne bidra til å styrke det kommunale selvstyre. En lovfesting vil kunne føre til bedre drøftelser og avveininger av nasjonale hensyn og hensynet til lokaldemokratiet ved innføring av nye lovbestemmelser eller forskrifter.

Flertallet mener også at en lovfesting vil bidra til at prinsippene i større grad følges opp i praksis. Det vises her til Difi-rapporten om departementenes utredningsarbeid, beskrevet nærmere foran i dette punktet og nedenfor, i punkt 4.9.2.1.

Lovfesting av prinsippene vil også bidra til å understreke kommunenes handlefrihet. Å synliggjøre og tydeliggjøre prinsippene vil styrke kommunenes stilling overfor statsforvaltningen samtidig som det vil kunne påvirke Stortinget i dets utforming av lover rettet mot kommunesektoren. Slike prinsipper vil bidra til å bygge opp under og understreke kommunenes helhetlige ansvar. De er viktige for å motvirke en utvikling i retning av blant annet større detaljstyring av kommunene.

En lovfesting av prinsippene retter seg mot nasjonale myndigheter. Lovfesting vil bidra til at kommunalt selvstyre blir tatt hensyn til på en bedre måte, og således kan få større gjennomslagskraft i både lovgivnings- og lovtolkningssammenheng.

Prinsippene er heller ikke absolutte. De gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet. Dette bør etter utvalgets vurdering gjenspeiles i lovteksten ved at det i bestemmelsene benyttes *bør* og ikke *skal*.

En lovfesting vil dessuten bidra til at norsk lovgivning blir bedre i samsvar med artikkel 2 i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Utvalgets flertall mener på denne bakgrunn at noen prinsipper for forholdet mellom stat og kommune bør lovfestes i kommuneloven.

Utvalgets mindretall (Flåten) mener at det ikke bør lovfestes prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Mindretallet mener at det er uheldig med bestemmelser som inneholder formuleringen *bør*, da den rettslige betydningen blir uklar og gir liten retning for avveining av oppgavefordeling mellom stat og kommune eller for finansiering av kommunale oppgaver. Mindretallet viser til at det uansett er stor politisk enighet om prinsippene og således ikke behov for lovfesting. En tolkning og vurdering av hvordan prinsippene skal forstås, må vurderes i den enkelte situasjon.

4.9.2 Prinsipper som bør lovfestes

Utvalget forstår mandatet slik at utvalget skal vurdere å lovfeste enkelte prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene for å *utfylle* rammestyringsprinsippet. Utvalget mener at rammestyringsprinsippet ikke bør lovfestes. En lovfesting av dette prinsippet kan vanskelig gis et innhold som gir noen reell virkning på forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Rammestyringsprinsippet bør derfor i stedet utfylles med andre prinsipper som er mer konkrete i sitt innhold.

Flertallet mener at de prinsippene som lovfestes, til sammen bør gi en helhetlig beskrivelse av de ulike formene for statlig styring som påvirker kommunenes handlingsrom. Lovfestingen bør derfor dekke sentrale styringsprinsipper av både juridisk og økonomisk karakter samtidig som hensynet til nærhet og forholdsmessighet blir understreket.

Flertallet foreslår å lovfeste følgende prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene:

- forholdsmessighetsprinsippet
- nærhetsprinsippet
- finansieringsprinsippet

4.9.2.1 Forholdsmessighetsprinsippet

Det at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta de aktuelle målene, er et sentralt prinsipp for å ivareta det kommunale selvstyret. For å legge til rette for dette er det viktig at nye forslag og tiltak blir utredet på en god måte. Som nevnt over inneholder utredningsinstruksen

pålegg om å utrede ulike alternativer for statlig styring av kommunene når nye forslag skal fremlegges. Dette er utslag av en forholdsmessighetstenkning. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har undersøkt om utredningsinstruksens bestemmelser blir fulgt av departementene.²⁴ Kartleggingen viser at departementene ikke etterlever utredningsinstruksen godt nok, ved at konsekvensutredningene er mangelfulle samtidig som det er manglende utredning av alternativer.

Flertallet i utvalget mener det er behov for å styrke praktiseringen av forholdsmessighetsprinsippet, jf. Difis undersøkelse. Flertallet mener en lovfesting av prinsippet vil kunne bidra til at prinsippet i større grad blir fulgt, fordi prinsippet da blir synliggjort på en klarere måte.

Særlig det lokalpolitiske prinsippet, men også tydelighetsprinsippet er etter flertallets vurdering en utdyping av hva som ligger i forholdsmessighetsprinsippet. De hensyn som ligger til grunn for disse prinsippene, blir langt på vei ivaretatt ved en lovfesting av forholdsmessighetsprinsippet. Utvalget foreslår derfor ikke å lovfeste disse prinsippene.

4.9.2.2 Nærhetsprinsippet

Det at ansvaret for oppgaver bør legges så nær innbyggerne som mulig, eller på lavest mulig effektive nivå, slik oppgavefordelingsutvalget formulerer det, er et prinsipp som er lagt til grunn både i Norge og i det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Det er således et anerkjent prinsipp, men som ikke gir noe klart svar på hvilket beslutningsnivå en konkret oppgave skal legges til. Det kan være ulike oppfatninger om hva som er lavest mulig effektive nivå, samtidig som dette også kan forandre seg over tid. En lovformulering vil etter flertallets vurdering derfor måtte være så fleksibel at den åpner for ulike vurderinger, både mellom ulike grupper og over tid. Lovformuleringen bør også være knyttet til at *offentlige oppgaver* fortrinnsvis bør legges til *organer* som er så nær innbyggerne som mulig.

Nærhetsprinsippet er et viktig prinsipp for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Demokrati og deltakelse er en av verdiene som begrunner det kommunale selvstyret, og en viktig forutsetning for lokaldemokrati og deltakelse er nærhet mellom innbyggerne og de som tar beslutningene. Nærhet bidrar til at innbyggerne kan påvirke hvordan oppgavene blir utført i

²⁴ Difi-rapport 2012:8, *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeid i departementene.*

lokalsamfunnet. Dette er en helt grunnleggende forutsetning for kommunalt selvstyre.

Flertallet i utvalget mener at dette taler for å lovfeste prinsippet. Flertallet i utvalget foreslår derfor å lovfeste at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig. Flertallet mener at det krever en nærmere begrunnelse og avveining for å fra-vike dette.

4.9.2.3 *Finansieringsprinsippet*

Økonomisk rammestyring har stått sterkt i statens politikk overfor kommunesektoren de siste årene. Andelen øremerkede tilskudd av kommunesektorens samlede inntekter er i dag på et historisk lavt nivå. Rammefinansieringsprinsippet innebærer at kommunenes inntekter fra staten, sammen med skatteinntektene, i hovedsak er frie midler som kommunene selv kan disponere fritt innenfor rammene av lov og forskrifter. Dette styrker mulighetene for å benytte ressursene etter lokale prioriteringer, ut fra den nærhet og kunnskap kommunene har om behov og utfordringer i lokalsamfunnet. Statens økonomiske politikk overfor kommunesektoren har på denne måten stor betydning når det gjelder å bygge opp under de tradisjonelle selvstyreverdiene: frihet, demokrati og effektivitet.

Uten økonomisk handlefrihet vil kommunenes rettslige handlefrihet ha mindre reell betydning. Gjennom finansieringssystemet kan staten legge til rette for å styrke det kommunale selvstyret. Ved vurderingen av lovfesting av overordnede prinsipper for statens styring av kommunesektoren hører derfor prinsipper for utforming av den statlige økonomiske styringen med som en del av vurderingene.

Utvalgets flertall vil trekke frem tre forhold fra charterets artikkel 9 om lokale myndigheters økonomiske ressurser. For det første har staten en sentral oppgave i å sørge for at det er samsvar mellom kommunenes inntekter og oppgaver. Kommunene har i dag ikke adgang til å fastsette et høyere skattøre for den kommunale inntektskatten enn det Stortinget har fastsatt. Alle kommuner benytter i dag høyeste sats. Sektoren har ellers begrensede muligheter for å skaffe seg et utvidet inntektsgrunnlag. Nivået på den statlige finansieringen av kommunesektoren er dermed en sentral forutsetning for økonomisk handlingsrom lokalt. For det andre forutsetter økonomisk handlefrihet at kommunene gis mulighet til å disponere inntektene ut fra egne lokalpolitiske prioriteringer, noe som innebærer at det ikke gis stat-

lige føringer for hvordan midlene skal benyttes. For det tredje må det legges til grunn at finansieringen av kommunesektoren må skje innenfor rammene av statens nasjonaløkonomiske politikk og handlingsrommet i statsfinansene.

Etter flertallets vurdering bør alle disse tre sentrale forholdene gjenspeiles i en lovtekst om prinsipper for statlig finansiering av kommunesektoren. Dette vil også være i samsvar med de prinsippene som i store trekk har ligget til grunn for den økonomiske politikken som har vært ført overfor kommunesektoren.

Flertallet i utvalget foreslår at det tas inn en bestemmelse som sier at innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Flertallets forslag bygger således på prinsippet om rammefinansiering, som legger til rette for lokal frihet til å prioritere ressursinnsatsen, og som støtter opp om statens kontroll med kommuneøkonomien og den nasjonaløkonomiske styringen. Flertallet mener at forslaget dekker de hensynene som er mest sentrale for å utvikle finansieringen av kommunesektoren på en slik måte at de kommunale selvstyreverdiene ivaretas. Forslaget er ment å fremheve hensyn som bør legges til grunn ved finansieringen av kommunesektoren, men er ikke ment å være til hinder for at Stortinget legger vekt på andre nasjonale hensyn, som for eksempel kan tilsi at bestemte tiltak eller deler av kommunal virksomhet bør ha øremerket finansiering.

Flertallet har formulert en bestemmelse som er rettet mot den samlede finansieringen av kommunesektoren, som utvalget har valgt å kalle for finansieringsprinsippet fremfor fullfinansieringsprinsippet. Det sentrale i bestemmelsen er at staten gjennom finansieringssystemet bidrar til at kommuner og fylkeskommuner har et økonomisk handlingsrom som gir muligheter for lokale prioriteringer og initiativ. I dette ligger hensynet til at kommunesektoren har inntektsrammer som gjør den enkelte kommune i stand til å ivareta sine oppgaver. Det er spesielt viktig at inntektsrammene er tilstrekkelige til å finansiere de lovpålagte oppgavene, men de bør også strekke seg noe videre. Kommunesektorens virksomhet strekker seg utover det som strengt tatt er lovpålagte minimumskrav. Økonomisk handlingsrom vil være avgjørende for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne være i stand til å utøve sine roller utover det som knyttes til iverksettelse av statlig politikk.

I dette ligger videre hensynet til at det skal kunne foretas lokale prioriteringer av ressursinn-

satsen ut fra lokale behov og utfordringer. Økonomisk handlingsrom innebærer også at kommuner og fylkeskommuner har inntektsrammer som i hovedsak kan disponeres fritt, innenfor rammene av lov og forskrift.

Stortinget tar årlig stilling til den samlede inntektsveksten for kommunesektoren ut fra det samlede handlingsrommet på statsbudsjettet og behovet for å prioritere ressursinnsats på andre sektorer. Bestemmelsen må derfor legges til grunn at nasjonal økonomisk politikk vil måtte virke som en begrensning også for det lokale økonomiske handlingsrommet.

Forslaget sikter således mot å bidra til at de samlede inntektene til den enkelte kommune både dekker lovpålagte oppgaver og gir rom for å utøve lokal politikk og lokale initiativ.

I mange tilfeller vil det på forhånd være krevende å foreta nøyaktige beregninger av kostnadene knyttet til lovpålagte oppgaver. Dette henger for eksempel sammen med at lovgivningen ikke gir en presis regulering av innholdet i kommunens plikter. Kommunene kan også innenfor handlingsrommet som regelverket gir, oppfylle pliktene på ulikt vis, slik at utgiftene knyttet til å oppfylle lovlig minstestandard kan variere mellom kommuner. Kostnadsberegninger av regelendringer eller oppgaveendringer er en nødvendig del av beslutningsgrunnlaget før Stortinget fatter sine

bevilgningsvedtak, slik utredningsinstruksen stiller krav om, og slik konsultasjonsordningen med KS legger opp til. Etter utvalgets vurdering vil det imidlertid være snevert å kun knytte en slik lovbestemmelse til tilfeller der kommunene har merutgifter som følge av endringer i regelverk eller oppgaver, og spørsmålet om full kompensasjon (ofte omtalt som *fullfinansieringsprinsippet*). Kostnadene ved nye oppgaver vil være ett av flere elementer i de rikspolitiske vurderingene av hvor store inntektsrammer kommunesektoren skal få. Utvalgets forslag dekker imidlertid også hensynet til at nye reformer skal finansieres fullt ut, slik at kommunene settes økonomisk i stand til å finansiere nye oppgaver.

Flertallets forslag er ikke ment å gripe inn i Stortingets bevilgningsmyndighet. Bestemmelsen er ikke ment å etablere et rettslig grunnlag for at enkeltkommuner som mener seg underfinansiert i forhold til oppgaver, enten i tilknytning til reformer, eller som følge av andre grunner, skal kunne påberope seg en rett på ytterligere bevilgninger fra staten. Flertallet legger således til grunn at de samlede inntektsrammene, og hvordan inntektene fordeles mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, følger av Stortingets bevilgningsvedtak.

Kapittel 5

Virkeområde

5.1 Innledning

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere kommunelovens virkeområde. Dette gjelder primært anvendelsen av lovens regler på selvstendige rettssubjekter med særlig tilknytning til kommunen, for eksempel kommunale selskaper. Utvalget skal også vurdere om lovens regler skal gjelde for andre virksomheter som utfører oppgaver for kommunen.

Utvalget foreslår at kommuneloven gjelder for kommunal virksomhet. Dette reiser likevel enkelte grensespørsmål fordi deler av kommunens virksomhet kan være organisert etter regler i andre lover (som aksjeselskaper og interkommunale selskaper), og fordi kommunale oppgaver også utføres i andre organer enn kommunen selv. Dagens bestemmelse om kommunelovens virkeområde regulerer ikke alle spørsmål om hvilke regler som gjelder for ulike typer virksomhet med tilknytning til kommunen. Noe står i kommuneloven, og noe står i annen lov, for eksempel i lov om interkommunale selskaper og aksjeloven. Utvalget foreslår en kortfattet og overordnet bestemmelse om virkeområde som suppleres av øvrige bestemmelser i kommuneloven og annen lov. Dette innebærer at dagens systematikk for regulering av lovens virkeområde videreføres. Utvalget foreslår ikke å utvide virkeområdet til å gjelde selvstendige rettssubjekter med særlig tilknytning til kommunen som interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Utvalget foreslår derimot å gjøre blant annet saksbehandlingsreglene obligatoriske for de interkommunale samarbeidsformene som reguleres i kommuneloven.

5.2 Gjeldende rett

Det fremgår av kommuneloven § 2 at loven gjelder for kommuners virksomhet, herunder kommunal virksomhet i medhold av andre lover. Det betyr at 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 lignende.

Kommuneloven gjelder kommunal virksomhet uavhengig av om virksomheten er lovpålagt eller ikke.

Kommuneloven gjelder også for kommunale organer som er opprettet etter særlov, så langt ikke annet er sagt uttrykkelig eller klart forutsatt i særloven. Etter en systematisk gjennomgang av særlovgivningen i 1993 er antallet slike særregler svært begrenset.

Kommuneloven gjelder i henhold til § 2 for kommuners virksomhet. Det betyr at den ikke gjelder for kommunens virksomhet som er organisert etter annen lovgivning, som interkommunale selskaper, aksjeselskaper, stiftelser mv. Loven gjelder heller ikke for eksterne virksomheter som utfører oppgaver for kommunene.

Kommunale foretak er organisert etter regler i kommuneloven. Det samme gjelder flere former for interkommunalt samarbeid. Virksomhet i kommunale foretak og slikt interkommunalt samarbeid faller da naturlig nok inn under kommunelovens virkeområde. Det er viktig å merke seg at kommuneloven også gir en rekke særregler for disse virksomhetene.

Det går et hovedskille mellom virksomhet som faller inn under kommunen som rettssubjekt, og virksomhet som skjer i selvstendige rettssubjekter utenfor kommunen, der kommuneloven gjelder for virksomhet som faller inn under kommunen som rettssubjekt. Dette er likevel ikke fullt ut gjennomført. Interkommunale samarbeid som er organisert etter reglene i kommuneloven, kan være selvstendige rettssubjekter. Videre fastsetter kommuneloven § 80 at kontrollutvalg og revisor har rett til innsyn og undersøkelse i blant annet interkommunale selskaper og kommunalt heleide aksjeselskaper, og kommuneloven kapittel 12 A har regler om kjønnsrepresentasjon i aksjeselskaper der kommuner eier minst 2/3 av selskapet.

Lov om interkommunale selskaper, aksjeloven, stiftelsesloven mv. bestemmer hvem som har myndighet til å styre og kontrollere virksomhet som er etablert med hjemmel i de ulike lovene. Denne reguleringen er annerledes enn kommunelovens regler om styring og kontroll av kommunal virksomhet. Kommunen må respektere slike rammer. Samtidig vil kommuneloven uansett gjelde for kommunens vedtak om å opprette selskaper og inngå avtaler med eksterne oppdragstakere og den delen av kommunens virksomhet som gjelder styring og oppfølging av virksomhet som skjer i selvstendige rettssubjekter.

5.3 Utvalgets vurderinger

5.3.1 Hovedregelen om virkeområdet

Utvalget har tatt utgangspunkt i dagens bestemmelse om virkeområde i kommuneloven § 2 om at loven gjelder for kommuner, og foreslår i hovedsak en videreføring av denne.

Utvalget legger til grunn at kommuneloven fortsatt skal gjelde *kommuners virksomhet*.

Kommuneloven gjelder i dag for kommunal virksomhet uavhengig av om virksomheten er lovpålagt eller ikke. Loven gjelder også når kommunene utfører oppgaver etter særlovgivningen. I den grad det i særlovgivningen er gitt bestemmelser om hva slags organer kommunene skal ha, gjelder kommuneloven også for disse. Utvalget ønsker å videreføre dette. I dag er dette presisert i loven ved at *herunder kommunal [...] virksomhet i medhold av andre lover* er føyd til i gjeldende bestemmelse om virkeområdet. Utvalget mener at det ikke er nødvendig å presisere dette i loven, og foreslår å ta ut formuleringen. Dette innebærer ingen realitetsendring.

Kommuneloven har regler om svært ulike organer og funksjoner. Kommunestyret, andre folkevalgte organer og administrasjonen, men også særlige organisasjonsformer som kommunale foretak og flere former for interkommunalt samarbeid er regulert i kommuneloven. Mange av reglene i kommuneloven gjelder bare for noen av de ulike organene og funksjonene. Det gjelder for eksempel ikke samme regler for folkevalgte organer og administrasjon, og det er gitt en rekke særregler for kommunale foretak og interkommunale samarbeid som innebærer at generelle regler ikke gjelder. Anvendelsen av hver enkelt bestemmelse må bero på en tolkning av den enkelte bestemmelsen. Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å gi nærmere presisering om dette i lovbestemmelsen.

Kommuneloven er ikke uttømmende når det gjelder krav til kommunenes saksbehandling. Offentlighetsloven, forvaltningsloven og annet regelverk fastsetter en rekke krav som kommer i tillegg til kommunelovens regler. Utvalget ser det ikke som nødvendig eller ønskelig å presisere dette i bestemmelsen om virkeområde.

Nåværende kommunelov gjelder som utgangspunkt ikke for virksomhet som er organisert etter annen lovgivning enn kommuneloven, for eksempel interkommunale selskaper, aksjeselskaper, stiftelser mv. Loven gjelder heller ikke for eksterne virksomheter som utfører oppgaver for kommunene. Dette faller ikke inn under uttrykket *kommuners virksomhet*. Viktige hensyn kan imidlertid tilsi at noen av kommunelovens regler også bør gjelde når virksomheten skjer i enheter som organisatorisk er fristilt fra kommunen. For eksempel fastsetter lov om interkommunale selskaper § 15 at inhabilitetsreglene i kommuneloven § 40 nr. 3 gjelder tilsvarende for inhabilitet for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer.

En eventuell utvidelse av lovens virkeområde overfor andre rettssubjekter enn kommunen selv vil etter utvalgets oppfatning vanskelig kunne innpasses i en innledende bestemmelse om virkeområde. Utvalget mener at den beste lovtekniske løsningen er å følge nåværende ordning, der enkeltbestemmelser i kommuneloven gis anvendelse på andre rettssubjekter enn kommunen selv uten at det fremgår i den innledende bestemmelsen om virkeområde. Hvis bestemmelser i kommuneloven skal gjelde for slike virksomheter, bør det følge av særskilte lovbestemmelser. Utvalget foreslår derfor at organisasjonsformer som er regulert utenfor kommuneloven, fortsatt skal falle utenfor *kommuners virksomhet*, selv om én eller flere kommuner er eier, stifter, oppdragsgiver e.l.

5.3.2 Regler for selvstendige rettssubjekter som kommunen er involvert i

Hensynet til at kommunene skal ivareta sine roller som lokaldemokratiske institusjoner, tjenesteytere og samfunnsutviklere, kan tilsi at kommunelovens særregler bør gjelde alle former for kommunal aktivitet, uavhengig av om dette gjøres av kommunen selv eller i et annet rettssubjekt. Særlig viktig er det å sikre rett til innsyn i kommunens forvaltning av fellesgodene. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven gir blant annet regler om åpne møter og offentlige møtedokumenter, og står dermed i en særstilling.

På den annen side er hensynet til kommunenes organiseringsfrihet et viktig element i det kommunale selvstyret. Det tilsier at kommunene bør kunne velge å benytte seg av et bredt spekter av organisasjonsformer etter en egen vurdering av hva som er den beste løsningen for den enkelte kommunen.

Hensynet til andre aktører, for eksempel andre aksjeeiere, tilsier at det bør være likebehandling blant alle aksjeeiere og ikke særregler fordi kommuner er involvert. Når kommunene først er gitt muligheten til å velge å organisere deler av virksomheten i aksjeselskap, kan det gi dårlig systemikk å gi særregulering som motvirker de mekanismene som aksjeselskapsformen skal ivareta. Svært omfattende krav til allmennhetens innsyn i selskapets drift kan svekke konkurranseevnen, og omfattende krav til folkevalgt kontroll av

selskapets disposisjoner kan skape uklarhet om hvem som har ansvaret for selskapet. Dermed faller noe av grunnlaget for valg av aksjeselskapsformen bort.

Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at gjeldende regulering av lovens virkeområde i hovedsak bør videreføres og at anvendelsesområdet for reglene i kommuneloven heller ikke på annen måte bør utvides vesentlig for selvstendige rettssubjekter.

Når det gjelder kommunale oppgavefelleskap og regionråd, mener utvalget at de øvrige kapitlene i utgangspunktet bør gjelde for disse samarbeidsformene. Det må likevel foretas en konkret vurdering av hvilke regler som gjelder. Utvalget foreslår derfor at kommunelovens øvrige kapitler skal gjelde på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefelleskap og for regionråd.

Kapittel 6

Kommuners informasjonsplikt

6.1 Innledning

Et levende lokaldemokrati forutsetter engasjerte innbyggere. Innbyggerne er avhengig av informasjon om hva som skjer i kommunen, både for å kunne engasjere seg i dens virksomhet og for å få tilgang til ulike kommunale tjenester. Informasjon om kommunens virksomhet er også viktig for tilliten til forvaltningen. En gjennomsluttelig og åpen kommune vil sikre best mulig saksbehandling og best mulige beslutninger og vil kunne bidra til å forhindre korrupsjon. Utvalget mener derfor at det er viktig at kommunene skal være forpliktet til å informere om sin virksomhet.

Den teknologiske utviklingen åpner for helt nye måter å informere innbyggerne på som ikke var kjent da gjeldende kommunelov ble vedtatt. Mange kommuner er for eksempel bevisste og avanserte brukere av sosiale medier.¹ I dag har alle kommuner egne nettsider. Kommunene bruker i tillegg sosiale medier til innbyggerdialog, til ombyggedømming og i beredskapsøyemed. Kommuner med et bevisst forhold til bruk av slike medier har gode forutsetninger for å kunne gjøre disse mediene til både en viktig informasjonskanal og en kanal for dialog med innbyggerne. Utvalget mener kommunesektoren på dette området har mye å lære av de kommunene som har kommet lengst i bruken av sosiale medier.

Utvalget mener det er positivt og viktig at kommunene tar i bruk ny teknologi for å informere innbyggerne. Kommunene bør fortsette å videreutvikle nye informasjonskanaler.

Den teknologiske utviklingen har også ført til at tilgangen til informasjon er en helt annen nå enn da kommuneloven av 1992 ble vedtatt. Dette har vært med på å øke innbyggernes forventninger til kommunenes informasjonsvirksomhet. I den samme perioden har det også skjedd store endringer i befolkningssammensetningen, en utvikling det er grunn til å anta at vil fortsette. En

stadig større andel av befolkningen blir eldre samtidig som det blir flere personer med fremmedkulturell bakgrunn i Norge. Denne utviklingen stiller store krav til tilpasset informasjon fra kommunenes side samtidig som den åpner for nye muligheter å informere på.

Utvalget foreslår å utvide kommunenes plikt til å informere. Kommunene bør ikke bare informere om virksomhet som skjer i kommunene, men også om virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunene. Utvalget foreslår videre at kommunene skal ha plikt til å tilpasse informasjonen og informere på en slik måte at kommunenes innbyggere, presse og andre får tilgang til informasjonen.

6.2 Gjeldende rett

Kommuneloven av 1992 tok inn en generell plikt for kommuner til å informere om virksomheten sin samt legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen. Kommunelovutvalget la til grunn at et levende lokaldemokrati forutsetter at innbyggerne får nødvendig informasjon om kommunale forhold.

Kommuneloven § 4 stiller to krav til kommuners informasjonsvirksomhet. For det første skal kommuner drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Bestemmelsen overlater til kommunene å ta stilling til hva det skal informeres om, hvor mye det skal informeres og hvordan det skal informeres. Dette avgjør kommunene selv ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser. Det vil likevel være i strid med loven om kommunene helt unnlater å informere eller begrenser informasjonsvirksomheten i ekstrem grad.²

For det andre skal kommunene legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen. Dette innebærer ingen utvidet innsynrett utover innsynsretten etter offentlighetsloven. Bestemmelsen er mer et sup-

¹ *Hvordan lykkes kommunesektoren i sosiale medier?*, Gambit H+K Strategies, KS-rapport, 2014.

² Ot.prp. nr. 42 (1991–92), side 264.

plement til reglene om meroffentlighet i offentlighetsloven § 11. Bestemmelsen representerer en særskilt oppfordring til kommunene om å være romslige i sin praktisering av meroffentlighet, jf. *best mulig* i lovteksten.³

Det er uklart om § 4 kun pålegger kommunene å informere om virksomhet som skjer i kommunen som rettssubjekt, eller om kommunene også må informere om virksomhet de utøver i ulike typer samarbeid, selskaper mv.

6.3 Utvalgets vurderinger

6.3.1 Informasjonsplikt

Utvalget mener det er viktig med en bestemmelse som pålegger kommunene en aktiv informasjonsplikt.

Tilgang til informasjon er en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne følge med og delta aktivt i lokaldemokratiet. Informasjon er også viktig for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter overfor kommunen når den opptrer som myndighetsutøver. Det er for eksempel nødvendig å vite hvilke krav som stilles for å kunne motta ulike velferdsgoder. Videre er informasjon om kommunens virksomhet en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne stille kommunestyrepolitikere til ansvar for sine handlinger. Aktiv informasjon om kommunens virksomhet er også viktig for en transparent forvaltning. En transparent forvaltning har betydning for innbyggernes tillit til kommunen og bidrar til at kommunens etiske regelverk blir fulgt.

Etter utvalgets vurdering er dette sentrale og grunnleggende hensyn som det er viktig at ivaretas i alle kommuner. For å sikre dette mener utvalget at også den nye kommuneloven bør inneholde en bestemmelse om at kommunene har plikt til aktivt å informere om sin virksomhet. Kommunene kan i dette arbeidet utnytte de mulighetene ny teknologi og moderne medier gir for å få i stand toveiskommunikasjon med innbyggerne.

Gjeldende bestemmelse kan synes noe vag og uforpliktende siden det i stor grad er opp til kommunene selv å avgjøre hva det skal informeres om, hvor mye det skal informeres og hvordan det skal informeres. Utvalget mener likevel det fortsatt bør være slik. Det er kommunene selv som er nærmest til å avgjøre disse spørsmålene ut fra lokale forhold og lokale utfordringer. Samtidig vil utvalget understreke at informasjonsplikten er

ment å være noe mer enn formidling av «gladnyheter» fra kommunens ledelse. I likhet med det forrige kommunelovutvalget mener dette utvalget at ønsket om arbeidsro og frykt for kritikk ikke bør få undergrave innbyggernes krav på å bli holdt orientert om hva som skjer i kommunen. Målet med informasjonsplikten er at innbyggerne skal ha tilgang til informasjon som er viktig for den enkelte eller lokalsamfunnet som helhet.

Som redegjort for i kapittel 3 om formål kommer kommunenes helhetlige samfunnsansvar til uttrykk gjennom rollene som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. For innbyggerne og offentligheten er det viktig at kommunene informerer om hvordan de ivaretar alle disse rollene. Kommunenes informasjonsplikt bør således ikke snevert knyttes til de ulike tjenestene kommunene yter, men også knyttes til for eksempel saker som blir behandlet i politiske organer og i administrasjonen.

Utvalget vil understreke at bestemmelsen ikke er ment å gi innbyggere, presse eller andre krav på en bestemt type informasjon. Kommunene skal ha frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold. Dette innebærer at bestemmelsen ikke kan brukes til å påberope seg at kommunen har brutt sin informasjonsplikt ved ikke å informere om et bestemt forhold. Bestemmelsen kan derfor for eksempel ikke gi grunnlag for erstatning til en innbygger for manglende informasjon fra kommunen.

Det er ikke grunn til å tro at den teknologiske utviklingen vil bremse opp. Det vil derfor etter utvalgets vurdering være uhensiktsmessig å lovregulere hvordan kommunene skal informere. I dag har for eksempel alle landets kommuner hjemmesider på internett der innbyggerne kan finne mye informasjon om kommunen, aktiviteter i kommunen, ledelsen av kommunen og møter i folkevalgte organer, kommunale tjenester, offentlig postjournal og mye mer. Dette er i dag den mest sentrale måten å informere om kommunens virksomhet på.

Kommunene må imidlertid være påpasselige med, og bevisste på, hvordan de håndterer ulike typer informasjon. For eksempel er det enkelte begrensninger i adgangen til å legge ut dokumenter på internett, jf. offentlighetsloven § 10 tredje ledd. Dette gjelder blant annet opplysninger som er underlagt taushetsplikt i eller i medhold av lov. Flere unntak følger av offentlighetsforskriften § 7, for eksempel sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven. Utvalget vil derfor understreke viktigheten av at kommunene etablerer

³ Ot.prp. nr. 42 (1991–92), side 265.

gode rutiner for å hindre at opplysninger som ikke skulle vært publisert, blir lagt ut på internett.

6.3.2 Plikt til å legge til rette for tilgang til informasjon

Etter utvalgets vurdering bør det i den nye kommuneloven legges vekt på at det skal være enkelt å få tilgang til informasjon om kommunens virksomhet. Det er ikke bare viktig at kommunene informerer, men at de også tilpasser informasjonen og informerer på en slik måte at innbyggere, presse og andre får tilgang til den. Det kan for eksempel dreie seg om å legge ut informasjon om møter i folkevalgte organer på internett, slik at den er søkbar, gjøre informasjon tilgjengelig på ulike språk, sende informasjon direkte til den det gjelder, og så videre. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes en plikt for kommunene til å legge til rette for at alle kan få tilgang til den informasjonen kommunene gir om virksomheten sin.

Utvalget vil understreke at bestemmelsen ikke gir innbyggere, presse eller andre krav på å få tilrettelagt informasjonen på en spesiell måte. Kommunene skal ha frihet til å fylle tilretteleggelsesplikten med innhold. Dette innebærer at bestemmelsen ikke kan brukes til å påberope seg at kommunen har brutt sin tilretteleggelsesplikt ved ikke å informere på en spesiell måte.

Kommuneloven § 4 andre punktum inneholder i dag en bestemmelse om at kommunene skal legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen. Som omtalt foran, i punkt 6.2 om gjeldende rett, innebærer bestemmelsen ikke noen utvidet innsynsrett utover det som følger av offentlighetsloven. Bestemmelsen kan heller ikke sies å være noen direkte pliktbestemmelse, da den ifølge forarbeidene til gjeldende kommunelov kun er en særskilt oppfordring om å praktisere meroffentlighetsreglene på en romslig måte. Utvalget er opptatt av at kommunene i størst mulig grad praktiserer meroffentlighet. Dette er viktig av hensyn til innbyggere, presse og andre. Utvalget mener likevel at det ikke er behov for å ha en oppfordring om å utvise meroffentlighet etter offentlighetsloven i kommuneloven. Det vil innebære en dobbeltregulering, da dette allerede følger av offentlighetsloven. Utvalget mener slik dobbeltregulering er uheldig, og viderefører derfor ikke denne

bestemmelsen i utvalgets forslag. Vurderingen av om kommunen skal utvise meroffentlighet, skal skje etter reglene i offentlighetsloven § 11.

6.3.3 Kommunale selskaper, interkommunalt samarbeid og avtaler med private

Stadig mer av kommunenes tradisjonelle virksomhet utføres i dag av kommunale selskaper, interkommunale samarbeid eller private. Utvalget mener dette må få betydning for kommunenes informasjonsplikt. Dersom kommunene kun informerer om den virksomheten som foregår i kommunen som rettssubjekt, vil informasjonen til presse og innbyggere kunne bli mangelfull. Innbyggere og presse har også behov for informasjon om tjenester og annen aktivitet som foregår i kommunale samarbeid og selskaper, eller som ytes av private etter avtale med kommunen. Etter utvalgets vurdering bør kommunenes informasjonsplikt ikke kun omfatte virksomhet som foregår i kommunene. Utvalget foreslår derfor at kommunenes informasjonsplikt også skal omfatte virksomhet som foregår i andre rettssubjekter enn kommunene, når slike rettssubjekter utfører oppgaver for kommunene. Det sentrale i denne informasjonsplikten vil etter utvalgets vurdering være å informere om aktiviteter og lignende som har direkte innvirkning på innbyggerne i kommunen. Forslaget til lovbestemmelse innebærer likevel at det også på dette området vil være opp til kommunene å fylle informasjonsplikten med innhold.

6.3.4 Informasjonsstrategi

Utvalget foreslår en plikt for kommunene til aktivt å informere om sin virksomhet. Kommunene må ta stilling til hvordan de skal oppfylle denne informasjonsplikten. Utvalget mener det er naturlig at kommunene i denne sammenheng utarbeider en informasjonsstrategi for hvordan formålet med bestemmelsen kan oppnås best mulig. Utvalget foreslår likevel ikke å lovfeste at kommunene skal utarbeide en slik informasjonsstrategi. Det er hvordan reglene blir anvendt i praksis som er avgjørende for innbyggernes mulighet til å sette seg inn i hva som skjer i kommunen.

Kapittel 7

Innbyggerdeltakelse

7.1 Innledning

Kommuneloven bygger på at innbyggerne lar seg representere av kommunestyret og andre folkevalgte organer. Dette omtales som det representative styringssystem. Kommunestyret er det øverste kommunale organet, jf. kommuneloven § 6. Det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Kommunestyret kan dermed ikke fraskrive seg ansvaret for å treffe vedtak på vegne av kommunen.

Innbyggernes deltakelse i det lokale styret kan imidlertid skje på mange flere måter enn at de hvert fjerde år velger representanter til kommunestyret. Slik deltakelse kan blant annet skje gjennom folkeavstemning, gjennom ulike måter å ytre sitt syn på (for eksempel høringsmøter, skriftlige innspill, nettdebatt, dialog med folkevalgte, og så videre) eller gjennom ulike måter å fremme forslag på.

Utvalget legger i sin vurdering til grunn at det representative lokaldemokratiet skal utgjøre kjernen i styringssystemet i den nye kommuneloven. Innbyggerdeltakelse vil likevel utgjøre et viktig supplement til det representative lokaldemokratiet. Det vises til kapittel 3 om formålsbestemmelsen hvor utvalget foreslår at kommuneloven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Utvalget vil i kapitlet her vurdere nærmere om og på hvilken måte det skal legges til rette for innbyggerdeltakelse utover kommunevalg hvert fjerde år, og hvordan slik deltakelse skal gjenspeiles i kommuneloven.

Utvalget foreslår at reglene om innbyggerdeltakelse og folkeavstemninger i all hovedsak videreføres. Det foreslås ikke noen ytterligere regulering av andre deltakelsesformer, men utvalget redegjør for ulike måter kommunene kan legge til rette for økt innbyggerdeltakelse på.

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 Innledning

Kommuneloven inneholder ulike regler om innbyggerdeltakelse. § 39 a inneholder en bestemmelse om innbyggerforslag, og § 39 b inneholder regler om lokale folkeavstemninger. I tillegg følger det av § 45 nr. 3 at innstillingen til årsbudsjett skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den skal behandles i kommunestyret. En tilsvarende regel for økonomiplanen finnes i § 44 nr. 7. Reglene om alminnelig ettersyn av årsbudsjettet og økonomiplanen behandles i kapittel 19. Kommunene kan også gjennomføre andre tiltak for å engasjere innbyggerne i den kommunale virksomheten.

7.2.2 Innbyggerforslag

§ 39 a inneholder regler om innbyggerforslag. Bestemmelsen kom inn i kommuneloven i 2003. § 39 a nr. 1 lyder:

Innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Innholdet i forslaget må gjelde kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 2. Dette omfatter både det kommunene er *pålagt* å drive med, og det kommunene *kan* drive med. Det følger videre av nr. 2 at kommunestyret som hovedregel plikter å ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet.

§ 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.

Det følger av § 39 a nr. 4 at det ikke er adgang til å påklage et forslag som blir nedstemt, med mindre dette følger av andre regler.

7.2.3 Lokale folkeavstemninger

Det følger av § 39 b nr. 1 at kommunestyret selv kan bestemme at det skal holdes rådgivende lokale folkeavstemninger. Bestemmelsen ble tatt inn i kommuneloven i 2009. Kommunene kunne likevel holde rådgivende folkeavstemninger også før 2009, jf. kommunenes negativt avgrensede kompetanse. Det er lang tradisjon for å holde rådgivende folkeavstemninger i norske kommuner.

§ 39 b nr. 2 inneholder en bestemmelse om at kommunene plikter å rapportere de opplysninger departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

7.3 Andre deltakelsesordninger

Kommuneloven inneholder ikke andre deltakelsesordninger enn de som er nevnt i punkt 7.2.1. Mange kommuner har likevel tatt i bruk en rekke andre ordninger for å legge til rette for større eller mindre grad av innbyggerdeltakelse i kommunens virksomhet. Utvalget vil her kort redegjøre for enkelte slike ordninger.

7.3.1 Konsultasjonsordninger

I konsultasjonsordninger er formålet å innhente informasjon om innbyggers synspunkter. Slike ordninger kan gi innblikk i hva innbyggerne tenker og dermed danne grunnlag for politikk. Dette dreier seg om kommunikasjon fra innbyggere til beslutningstakere. Her kan kommunene bruke *høringer* eller *meningsmålinger*. Disse kan være rettet mot hele befolkningen eller mot bestemte grupper (brukerundersøkelser). *Folkemøter* er kanskje det mest brukte verktøyet for konsultasjon med innbyggerne. Disse blir gjerne holdt rundt om på forskjellige steder i kommunen og er gjerne organisert av kommunen selv.

Etter eldrerådsloven § 1 skal alle kommuner ha et eldreråd. Eldrerådet er et rådgivende organ for kommunen og skal behandle alle saker som gjelder levekår for eldre. Det følger videre av lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne

§ 2 at kommuner er pålagt å ha en representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Siktemålet er å sikre en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for denne gruppen mennesker.

7.3.2 Deliberasjonsordninger

Deliberasjonsordninger innebærer å utveksle informasjon mellom innbyggere og beslutningstakere. Her er målet å bringe innbyggerne sammen for å diskutere. Dette er en ordning inspirert av en demokratiopfatning der det blir vektlagt å få belyst saker fra flere sider, lære av hverandre og komme frem til en enighet som er basert på gode argumenter og som er til felles beste. Rapporten *Medvirkning med virkning? Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret 2013* (Klausen mfl. 2013) nevner her blant annet tiltak som ordførerbenk, fremtidsverksted og e-dialog som eksempler på deliberasjonsordninger. *Ordførerbenken* er tatt i bruk i en rekke kommuner. Tanken bak er at ordføreren, og kanskje også andre politikere, skal være tilgjengelig for innbyggerne, slik at de kan ta opp det de måtte ønske. *Fremtidsverksted* er arbeidsmøter som er bredt sammensatt av ulike interessehavere i lokalsamfunnet. Det er vanlig å ha lang tidshorisont og presentasjon av faglig kunnskap samt legge opp til diskusjoner. *E-dialog* er en samlebetegnelse på ulike former for elektronisk internettdialog. I slike tiltak kan for eksempel innbyggere melde inn feil og mangler med den tekniske infrastrukturen, komme med forslag til forbedringer og gi ris og ros. Mange kommuner har også opprettet Facebook-sider og er på Twitter.

7.3.3 Idédugnader

Flere kommuner har arrangert idédugnader. Formålet her er å få opp nye ideer, innspill og løsningsforslag knyttet til kommunal virksomhet. Målet er mindre det å ta stilling til foreliggende forslag og mer det å få frem ideer. Idédugnader er ofte åpne for alle, eller de kan forsøke å mobilisere en bestemt målgruppe. Dette er blant annet brukt for å få innspill til rusarbeid, for å få forbedret oppvekstmiljøet og kanskje særlig i kommunenes omdømmearbeid (Klausen mfl. 2013).

7.3.4 Medstyring

Medstyring gir innbyggerne reell innflytelse i beslutningsprosessen. Barn og unge har tradisjo-

nelt vært mindre aktive i lokalpolitikken sammenlignet med den øvrige befolkningen. Kommunene har derfor iverksatt tiltak for å få disse gruppene mer politisk engasjert. De fleste norske kommuner har for eksempel *ungdomsråd*. De varierer i form, men de tar opp saker på eget initiativ og uttaler seg om relevante kommunestyresaker. Rekrutteringen foregår med utgangspunkt i skolene, og rådene har gjerne fått delegert beslutningsmyndighet over en tildelt sum i budsjettprosessen. Ungdomsråd mangler et klart mandat og en sterk formalisering. Det er derfor i stor grad opp til hver kommune hvordan rådene skal organiseres, og hvor stor innflytelse de skal få. Der som ungdomsråd fungerer bra, kan det i enkeltsaker engasjere bredden av ungdom.

Nærmiljøutvalg er under det kommunale nivået og dekker et mindre geografisk område. Disse arbeider ofte med stedsutvikling, og medlemmene er rekruttert på forskjellig måte. De er rådgivende instanser i saker som angår det geografiske området, og kan ha beslutningsmyndighet over en tildelt sum.

Deltakende budsjettering innebærer at innbyggerne inviteres til å påvirke lokale budsjettprioriteringer. Hovedprinsippet er at innbyggerne får mulighet til å prioritere en viss pengesum til tiltak de mener er viktige. Beslutninger innbyggerne kommer frem til, kan fattes gjennom diskusjon eller avstemning. Den omfattende varianten av dette er ikke forsøkt i Norge, men det er flere eksempler på at kommuner delegerer ansvar for pengebruk til innbyggerne gjennom nærmiljøutvalg og ungdomsråd.

7.4 Evaluering av ordningen med innbyggerforslag

Ordningen med innbyggerforslag ble evaluert i 2010, jf. *Evaluering av innbyggerinitiativordningen* Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret 2010. Hovedfunnene fra den gang kan oppsummeres slik:

1. Ordningen med innbyggerforslag var lite kjent. 14 prosent av innbyggerne hadde hørt om ordningen, men bare 3 prosent kunne forklare hva ordningen innebar.
2. Det var fremmet innbyggerforslag i cirka 25 prosent av kommunene.
3. Ordningen ble benyttet både av organiserte og ikke-organiserte grupper.
4. Mange av innbyggerforslagene ble avvist med henvisning til omkampbestemmelsen.

5. Forslagsstillerne trekker frem negative erfaringer med bruk av ordningen – det at kommunene er negative, og at mange saker blir avvist. Ordningen ser ikke ut til å ha gitt folk særlig mer dagsordensmakt, men fungerer mer som en sikkerhetsventil som kan benyttes til å få tatt opp saker dersom andre kanaler ikke fungerer.

I 2013 ble internettsiden *www.minsak.no* lansert. Denne siden har gjort det enklere å samle inn underskrifter til støtte for forslagene. Det lå per 20. oktober 2015 578 forslag på denne siden.

7.5 Utvalgets vurderinger

7.5.1 Innledning

Utvalget gir i dette punktet uttrykk for sin prinsipielle holdning til forholdet mellom det representative demokratiet og ulike deltakelsesformer. Utvalget vil deretter i de neste punktene vurdere nærmere ordningene med innbyggerforslag og folkeavstemninger samt om andre deltakelsesformer bør lovreguleres.

Utvalget mener den representative styringsmodellen fortsatt bør utgjøre kjernen i det formelle lokalpolitiske styringssystemet. Innbyggerne gir ved valg kommunestyrerepresentantene myndighet til å treffe beslutninger på vegne av seg. De velger politiske representanter som skal ivareta felles beste, etter å ha vurdert standpunkter og helhetsinteresser, når beslutninger skal tas.

Medvirkning og deltakelse mellom valg er samtidig verdifullt. Selv om det gjerne er de som allerede er politisk aktive som engasjerer seg i alternative deltakelsesformer, så kan de appellere til ulike målgrupper og føre til økt engasjement. Det å sende ut et signal om at de folkevalgte er interessert i hva folk mener, er viktig for legitimiteten til kommuneinstitusjonen.

Innbyggerdeltakelse sikrer at innbyggerne er nær beslutningsprosessen, noe som skaper legitimitet. Det å møte folk der de er, enten elektronisk eller ved å sette opp ordførerbenker og lignende, kan senke terskelen for deltakelse. Slik medvirkning antas videre å føre til engasjerte, opplyste innbyggere og til gode helhetsløsninger. For å ivareta deltakelsen på sikt er det viktig at kommunene legger til rette for at innbyggerne opplever å bli hørt når de kommer med innspill.

Selv om innbyggerdeltakelse mellom valg er positivt, mener utvalget likevel at det er en del innvendinger mot omfattende bruk av ulike deltakelsesordninger, enten dette er innbyggerforslag, folkeavstemninger eller andre deltakelsesformer.

Utvalget vil blant annet trekke frem at omfattende bruk av alternative deltakelsesformer vil kunne svekke det representative demokratiet. Det kan gi større spillerom for egeninteresser og særinteresser og medføre at noen innbyggere får sterk innflytelse i viktige spørsmål. Dette kan føre til en mer fragmentert politikk. Folkeavstemninger kan også gjøre det vanskelig å få til endringer og dessuten virke splittende.

Selv om det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom deltakelse mellom valg og politisk arbeid innenfor rammene av det representative demokratiet, kan det etter utvalgets vurdering være utfordrende å legge til rette for omfattende innbyggerdeltakelse uten å svekke rammene for et sterkt representativt demokrati. Utvalget mener likevel at nasjonale myndigheter bør være tilbakeholdne med å fastsette bestemmelser som regulerer kommunenes handlingsfrihet på dette området. Kommunene bør ha stor frihet til selv å avgjøre hvordan og i hvor stor grad de ønsker å legge til rette for innbyggerdeltakelse.

7.5.2 Innbyggerforslag

Behov for bestemmelse om innbyggerforslag

Formålet med innbyggerforslag er at innbyggerne i en kommune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen i kommunen. Forslagsretten er ikke ment som en adgang for innbyggerne til å pålegge kommunestyret å ta en avgjort sak opp til ny vurdering, for eksempel fordi de er misfornøyde med utfallet av den politiske behandlingen.

Ordningen er ment å fange opp et saksorientert politisk engasjement og kanalisere dette inn i det representative demokratiet. Innbyggerforslag gir innbyggere muligheten til å presse en sak opp på den politiske dagsordenen.

Selv om det nok i mange tilfeller vil være mulig å få saken opp på dagsordenen ved å henvende seg til medlemmer av kommunestyret, mener utvalget det er viktig at innbyggerne kan få satt en sak på dagsordenen også i tilfeller hvor ingen i kommunestyret ønsker det. Ordningen med innbyggerdeltakelse er etter utvalgets vurdering en god ordning. På denne måten blir politiske saker innbyggerne er opptatt av, løftet inn i det representative demokratiet. Utvalget mener derfor at ordningen med innbyggerforslag bør videreføres i ny kommunelov. Utvalget mener likevel at det er grunn til å gjøre enkelte mindre endringer i utformingen av reglene.

Krav til underskrifter

Etter gjeldende rett plikter kommunestyret å ta stilling til et forslag dersom minst to prosent av innbyggerne står bak et forslag. 300 underskrifter er likevel alltid tilstrekkelig i en kommune, og 500 underskrifter er tilstrekkelig i et fylke. Utvalget har vurdert om dette antallet bør økes. I den sammenheng viser utvalget til at legitimiteten til ordningen med innbyggerforslag etter utvalgets vurdering er avhengig av at innbyggerne oppfatter ordningen som en reell påvirkningsmulighet.

Evalueringen til NIBR/Rokkansenteret tyder på at mange forslagsstillere er misfornøyde med den behandlingen forslaget deres får i kommunestyret. Selv om mye av misnøyen nok knytter seg til at forslag ofte blir avvist, mener utvalget at en grundig behandling av forslaget i kommunestyret vil kunne bidra til å minke denne misnøyen. Etter utvalgets vurdering vil det å øke kravet til antall underskrifter kunne føre til at det ikke blir så lett for kommunestyret å avvise forslaget uten en grundig behandling av saken, noe som vil kunne bidra til å øke legitimiteten til ordningen.

Utvalget vil også vise til at det ofte vil være mulig å få satt en sak på dagsordenen i kommunestyret ved å henvende seg til medlemmer av kommunestyret. Dersom ingen i kommunestyret ønsker å engasjere seg i saken, og det svært lave kravet til antallet underskrifter beholdes, vil saken med svært stor sannsynlighet avvises uten særlig diskusjon i kommunestyret. Det vil etter utvalgets vurdering undergrave ordningen. I tillegg kommer at det nå er blitt enda lettere å samle sammen et tilstrekkelig antall underskrifter, jf. åpningen av internettetsiden www.minsak.no. Dette bør etter utvalgets vurdering påvirke kravet til antall underskrifter som skal til for å få en sak behandlet i kommunestyret.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn en økning i kravet til antall underskrifter. Det foreslås å øke det generelle kravet fra to til åtte prosent. For at det ikke skal bli for vanskelig å skaffe de nødvendige underskriftene i større kommuner, foreslås det at 1000 underskrifter likevel alltid skal være tilstrekkelig. Utvalget foreslår videre at det også skal være tilstrekkelig å samle inn 1000 underskrifter i en fylkeskommune.

7.5.3 Lokale folkeavstemninger

Kommuneloven bygger, som nevnt foran, i punkt 7.1, på prinsippet om representativt demokrati. Folkeavstemninger kan svekke dette. I tillegg kan stor bruk av folkeavstemninger medføre fragmen-

tert politikk, virke splittende og vanskeliggjøre nytenkning. Dette er ikke en ønskelig utvikling.

På den annen side kan folkeavstemninger benyttes til å lodde stemningen blant innbyggerne og utvide informasjonsgrunnlaget i konkrete saker. De kan også føre til økt deltakelse og demokratisk læring i kommunene. Rådgivende folkeavstemninger kan på denne måten fungere som et supplement til det representative demokratiet.

Virkeområde

Ordlyden i dagens bestemmelse om lokale folkeavstemninger legger ingen begrensninger på kommunenes adgang til å gjennomføre lokale folkeavstemninger, hverken med hensyn til det saklige virkeområdet eller med hensyn til hvordan slike avstemninger skal gjennomføres. I forarbeidene til bestemmelsen¹ er det likevel lagt til grunn at folkeavstemninger blir benyttet som et ledd i hvordan kommunen driver sin virksomhet, det vil si at folkeavstemninger bør forbeholdes saker innenfor kommunenes kompetanseområde. Når det gjelder hvordan folkeavstemninger skal gjennomføres, sier forarbeidene at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i valglovens bestemmelser.

Etter utvalgets vurdering bør ikke den nye kommuneloven legge særlige begrensninger på kommunenes frihet til å gjennomføre lokale folkeavstemninger. Det bør imidlertid fremgå av selve lovbestemmelsen at virkeområdet for bestemmelsen er begrenset til kommunens *virksomhet*, jf. tilsvarende begrensning i bestemmelsen om innbyggerforslag.

Regler for gjennomføring

Utvalget mener det ikke er aktuelt å innføre nærmere regler for hvordan folkeavstemninger skal gjennomføres. Det kan være naturlig å ta utgangspunkt i valglovens regler ved gjennomføringen av folkeavstemninger. Utvalget mener likevel at det bør være opp til kommunene å fastsette de nærmere reglene for hvordan folkeavstemningen skal gjennomføres. Det vil gi kommunene mulighet til å tilpasse regelverket til den enkelte avstemning, noe et generelt regelverk vil kunne legge for sterke begrensninger på. Visse begrensninger i kommunenes handlefrihet må likevel antas å følge av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om for eksempel likebehandling. Også annet regel-

verk, som diskrimineringsloven om etnisitet, vil kunne begrense kommunenes handlefrihet.

Bindende folkeavstemninger

Utvalget har vurdert om kommuneloven bør åpne for å kunne gjennomføre bindende lokale folkeavstemninger. Utvalget har kommet til at det ikke bør innføres en slik adgang. I det norske styrings-systemet utøver innbyggerne sin innflytelse gjennom å velge representanter til kommunestyret. Å overføre vedtakskompetanse direkte til innbyggerne vil ikke være i tråd med det representative styringssystemet kommuneloven bygger på, jf. kommuneloven § 6. Utvalget vil understreke at selv om resultatet i en folkeavstemning ikke er *rettslig* bindende for kommunestyremedlemmene, er dette ikke til hinder for at partiene lover å respektere resultatet av avstemningen. Det vil da kunne bli *politisk* bindende folkeavstemninger.

Rådgivende folkeavstemning etter initiativ fra innbyggerne

Etter opplæringsloven § 2-5 siste ledd skal det holdes folkeavstemning om målform i skolen når minst 1/4 av de stemmeberettigede krever det. Utvalget mener at hensynet til det representative demokratiet taler mot å innføre en generell bestemmelse i kommuneloven om at et bestemt antall innbyggerne i en kommune skal kunne kreve at en sak blir lagt ut til en rådgivende folkeavstemning. Selv om folkeavstemningen kun er rådgivende, vil det at den er kommet i stand etter et folkelig initiativ, kunne legge et stort press på kommunestyret til å akseptere utfallet av avstemningen. Slike folkeavstemninger kan gjøre det vanskeligere for kommunestyret å treffe vedtak det mener er nødvendige, men som det vet er populære. Det vil også kunne gjøre det vanskeligere å føre en helhetlig og langsiktig politikk i kommunen. Mange folkeavstemninger etter initiativrett kan dessuten gjøre politikken mer konfliktfylt. En slik ny regel vil etter utvalgets vurdering styrke aksjonsdemokratiet på bekostning av det representative demokratiet. Det er grunn til å anta at en slik ordning vil bli mest benyttet av organiserte grupper i samfunnet. Slike grupper har allerede mange måter å nå frem med sine synspunkter på. De kan stille liste ved kommunestyrevalget. De kan fremme innbyggerforslag for å få en sak på dagsordenen i kommunestyret, og de kan benytte seg av en rekke andre aksjonsformer for å påvirke politikken i kommunen. Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke bør innføres en rett for et

¹ Ot.prp. nr. 32 (2008–2009), side 45.

visst antall innbyggere til å kreve rådgivende folkeavstemning om en sak.

Rapporteringsplikt

Kommunene plikter etter kommuneloven § 39 b nr. 2 å rapportere de opplysninger departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger. Statistisk sentralbyrå (SSB) innhenter disse opplysningene fra kommunene via KOSTRA-innrapporteringen. Hjemmelen er nødvendig da SSB ikke har hjemmel i statistikkloven til å innhente denne type informasjon. Informasjon om lokale folkeavstemninger gir nyttig informasjon om en sentral del av det norske lokaldemokratiet samt legger til rette for forskning på og formidling av kunnskap om dette lokaldemokratiske virkemidlet. Utvalget mener derfor at bestemmelsen bør videreføres i ny kommunelov. I og med at opplysningene allerede samles inn gjennom KOSTRA-innrapporteringen, foreslår utvalget å flytte hjemmelen til å kreve slik informasjon fra paragrafen om lokale folkeavstemninger til bestemmelsen om KOSTRA-innrapportering.

7.5.4 Andre deltakelsesordninger

Utvalget foreslår ikke å lovfeste ytterligere deltakelsesordninger utover innbyggerforslag og lokale folkeavstemninger. Utvalget vil heller ikke lovfeste noen generell bestemmelse om deltakelse utover det som ligger i formålsbestemmelsen. Dette fordi utvalget mener det er viktig at kommunene også på dette området skal ha et stort handlingsrom. Kommunene må selv velge i

hvilken utstrekning de ønsker å legge til rette for innbyggerdeltakelse mellom valg, og finne frem til de virkemidler som er mest hensiktsmessige lokalt for å legge til rette for innbyggerdeltakelse.

Det er etter utvalgets vurdering rimelig å anta at beslutninger blir bedre gjennom medvirkning mellom valg, siden det tilfører beslutningssystemet informasjon og gjør beslutningene bedre forankret og mer gjennomførbare. Medvirkning oppfordrer til engasjement og virker legitimerende på beslutninger. Utvalget vil derfor oppfordre kommunene til å bruke innbyggerdeltakelse ut fra lokale forutsetninger. Utvalget vil i den forbindelse også å peke på de store mulighetene den teknologiske utviklingen åpner med nye deltakelsesordninger, som høring på nett og questback. Mange nye deltakelsesformer er også allerede tatt i bruk av kommunene, og flere kan tas i bruk og videreutvikles etter hvert.

Utvalget vil samtidig minne om at det er en kjensgjerning at folk lettest engasjeres i de saker de føler seg berørt av, og som er konkrete, avgrensede og med klare beslutningsalternativer. De som deltar, får også mer innflytelse på bekostning av de som ikke deltar i annet enn valg. Utstrakt bruk av innbyggerdeltakelse mellom valg kan svekke det representative demokratiet og føre til fragmentert politikk. Dersom deltakelsen base- res på egeninteresser og særinteresser, kan det også svekke rommet for å fatte gode løsninger for fellesskapet.

Det er derfor etter utvalgets vurdering viktig at kommunenes bruk av ulike deltakelsesordninger ikke skjer på en slik måte og i et så stort omfang at det undergraver det representative demokratiet.

Kapittel 8

Folkevalgte organer og administrasjonen

8.1 Innledning

Utvalget skal i dette kapitlet behandle reglene om folkevalgte organer, om administrasjonen og om forholdet mellom dem, jf. mandatets punkt 3.4. De fleste folkevalgte organene er felles for kommuner som er organisert etter hovedmodellen med formannskap, og kommuner med parlamentarisk styringssystem. Omtalen i dette kapitlet tar utgangspunkt i kommuner som har formannskap, men organer som hører til i parlamentarisk styrte kommuner, er også omtalt. De særlige problemstillingene og spørsmål som gjelder parlamentarisk styreform, behandles i kapittel 9.

Dette kapitlet handler om hvordan en kommune styres og organiseres. Ved kommunestyrevalget velger kommunens innbyggere representanter til å sitte i kommunestyret, som er kommunens øverste organ. Kommunestyret er et folkevalgt organ som er ansvarlig for kommunens beslutninger og handlinger. For at de folkevalgte skal få gjort en god og effektiv jobb som folkevalgte, er det nødvendig at kommunen kan organisere seg slik den selv mener er best. Hvis kommunestyret skal stå for alt arbeidet blant de folkevalgte og fatte alle beslutninger selv, vil fort arbeidsmengden bli uholdbar og kommunestyret vil lett kunne miste oversikten og få mindre tid til overordnede og strategiske vurderinger og beslutninger. Kommunestyret har derfor behov for å delegerer behandlingen av saker og vedtaksmyndighet til andre folkevalgte organer og til administrasjonen ut fra lokale forhold. Andre folkevalgte organer vil være oppnevnt av kommunestyret og få sin myndighet delegert fra kommunestyret. Medlemmene vil enten kunne være kommunestyrerepresentanter eller andre personer som kommunestyret velger (indirekte folkevalgte). I tillegg vil lederen av kommunens administrasjon kunne få delegert ansvar og oppgaver.

Utgangspunktet er at kommunene innenfor visse rammer har frihet til å organisere seg slik de selv finner hensiktsmessig og ønskelig. Samtidig er det regler som blant annet sikrer god saksbe-

handling og åpenhet i det arbeidet de folkevalgte gjør. Dette er nødvendig for å sikre demokrati og tillit. Utvalget foreslår ikke å endre disse utgangspunktene, men foreslår noen justeringer som kan styrke eller tydeliggjøre kommunens handlingsrom, og som kan forenkle regelverket noe. Ett forslag er at *komiteer* og *faste utvalg* etter dagens kommunelov § 10 fjernes som egne typer organer og erstattes med *utvalg*. Disse nye utvalgene kan være faste eller midlertidige og kan bli tildelt beslutningsmyndighet, innstillingsrett eller bare utredningsoppgaver. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven skal gjelde for utvalgene.

Utvalget foreslår også at lederen av kommunens administrasjon skal kalles kommunedirektør. Kommunedirektørens ansvar og oppgaver foreslås tydeliggjort, og det foreslås lovfestet at kommunedirektøren har ansvaret for personalsaker.

Utvalget drøfter videre forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen, og om det er behov for å styrke det folkevalgte nivået i kommunen. I den sammenheng er det nærliggende å se på hvordan lokaldemokratiet fungerer, og hvordan utviklingen av de folkevalgtes rolle har vært. Det har skjedd en samfunnsutvikling over tid der kommunene får flere oppgaver, særlig innen velferdsområdet. Kommunestyrenes oppgaver har utviklet seg i retning av å være mer strategiske og overordnede, mens administrasjonen har fått ansvaret for forvaltningsoppgavene. Utvalget mener at en sterk og tydelig folkevalgt styring av kommunen er viktig både for lokaldemokratiet og for kommunens legitimitet. En sterk og god administrasjon vil kunne bidra til å løfte det folkevalgte nivået i kommunen. De folkevalgte og administrasjonen har ulike roller og oppgaver og er gjensidig avhengig av hverandre for at kommunen skal kunne drives på en demokratisk og faglig god måte. Et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon er således av stor betydning. Samtidig er det et grunnleggende prinsipp at det skal være et skille mellom de folkevalgte og administrasjonen. Etter utvalgets vurdering er det viktig

både med et velfungerende samarbeid og en prinsipiell avstand. Utvalget foreslår i denne sammenheng å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver i loven, både for de folkevalgte og for administrasjonen ved kommunedirektøren. Utvalget mener dette vil kunne bidra til en styrking både av de folkevalgte og av administrasjonen.

Utvalget behandler også temaet delegering fra kommunestyret eller andre folkevalgte organer til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen. I tillegg omtales delegering internt i administrasjonen. Utvalget foreslår enkelte presiseringer og tydeliggjøringer.

Som et eget punkt til slutt vil utvalget drøfte problemstillingen om i hvilken grad kommunen blir bundet dersom noen i kommunen foretar disposisjoner uten å ha fullmakt eller myndighet. Her fremmer utvalget ingen konkrete forslag, men redegjør for alternative måter å regulere dette på som høringsinstansene kan gi sine innspill på.

Problemstillingene i dette kapitlet har nær sammenheng med andre temaer som saksbehandlingsregler, valgbarhetsregler, ordfører og overordnede styringssystemer/parlamentarisme. Utvalget vil til dels berøre disse temaene der de naturlig hører hjemme i dette kapitlet, men temaene behandles mer utfyllende i andre kapitler.

8.2 Bakgrunn

Det forrige kommunelovutvalget understreket i sitt arbeid at folkevalgte organer er grunnleggende for folkestyret og for lokaldemokratiet. Utvalget ville at kommuneloven skulle fastsette generelle rammer for styringssystemet, men at disse skulle være fleksible og i stor grad åpne for at kommunene selv kunne bestemme hvordan det folkevalgte nivået skulle organiseres. Det ble også ansett som sentralt å trekke en klar grense mellom folkevalgte organer og administrasjonen, og det ble gjort noen justeringer i regelverket for å gjøre denne grensen klarere.

Konkret foreslo kommunelovutvalget fra 1990 blant annet at kun kommunestyret (og interne klageorganer og kontrollutvalg) skulle være obligatorisk. Formannskap skulle ikke lenger være obligatorisk. Videre skulle kommunestyrets medlemstall være opp til kommunestyret (det vil si kommunestyret som satt før valget) å fastsette, men slik at det var krav om et minstetall på 11. Departementet støttet i hovedsak utvalgets forslag, men foreslo at minstetallet på kommunestyremedlemmer skulle avhenge av størrelsen på kommunen. Ved stortingsbehandlingen ble forslagene i hoved-

sak fulgt opp. Det ble imidlertid bestemt at formannskapet likevel fortsatt skulle være obligatorisk for de kommuner som ikke velger parlamentarisk modell.¹ Videre ble adgangen til å delegere til administrasjonssjefen utvidet, og administrasjonssjefen skulle ikke lenger ha innstillingsrett og -plikt i økonomiske saker.

Det har siden skjedd flere endringer i reglene. Særlig viktig er at det i 2007 kom en ny bestemmelse om kommunestyrekomiteer som klargjorde reglene for en praksis som hadde utviklet seg.²

Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen har vært i utvikling, og det har vært gjennomført flere undersøkelser som er relevante for spørsmålet om forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen. Det vises her særlig til to undersøkelser fra den seneste tid.

I undersøkelsen i artikkelen «Norske kommunestyrerepresentanter i europeisk lys»³ vises det blant annet til at det er en europeisk trend med et tydelig skille der politikerne har oppgaver og rolle som strateger, mens administrasjonen skal holde seg til politiske fastsatte mål. Mange land i Europa har i den forbindelse fokus på å styrke det folkevalgte nivået. Dette er mange steder gjort ved å styrke ordførerens rolle gjennom direkte valg og mer myndighet. Om kommuneloven av 1992 sies det i artikkelen at den ga de folkevalgte en ny rolle ved at politikerne skulle avgjøre hva som skal gjøres, og være strategiske ledere. Administrasjonen fikk på sin side større frihet til å avgjøre hvordan det skulle gjøres. Både da kommuneloven kom og ved senere kommunale organisasjonsreformer har målet vært å styrke stillingen til kommunestyret. Likevel, sies det i artikkelen, er det en risiko at for mange delegerer for mye myndighet til administrasjonen.

Kommunestyrets rolle har også utviklet seg ved at det har blitt større grad av mål- og resultatstyring. Det har også blitt større grad av delegering, resultatansvar og så videre.

I en undersøkelse fra Høgskolen i Nord-Trøndelag⁴ er lokalpolitikere i Nord-Trøndelag spurt om maktforholdene i kommunen og sin rolle som

¹ NOU 1990: 13, kapittel 9, Ot.prp. nr. 42 (1991–1992), kapittel 5 og Innst. O. nr. 95 (1991–92), side 44.

² § 10 a. Tilføyd ved lov 8. desember 2006 nr. 67.

³ Jacob Aars og Audun Offerdal, «Norske kommunestyrerepresentanter i europeisk lys», Artikkelsamling Kommune-loven 20 år, KR D, 2012,.

⁴ *Kommunestyre og lokaldemokrati. En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret*, Gjermund Haga, Espen Leirset og Ørnulf Lillestøl, Rapport nr. 94, 2014, Høgskolen i Nord-Trøndelag.

kommunestyremedlemmer. Det fremkommer i denne blant annet at mange synes kommunestyret har for lite makt, og at administrasjonssjefen har for mye. Dette dels fordi det er delegert for mye makt til administrasjonssjefene, dels fordi administrasjonssjefen arbeider på feil måte. Dette ved at administrasjonen arbeider på tvers av kommunestyrets syn, at administrasjonssjefen har bestemt seg på forhånd, og at politiske vedtak ikke blir gjennomført fordi administrasjonssjefen er imot vedtaket.

Utvalget vil ikke gå inn i noen analyse av undersøkelsene om dette, men vil likevel kort peke på at det kan være mange årsaker til at folkevalgte føler at de har for liten innflytelse. Mange av kommunens sentrale oppgaver er underlagt relativt stor grad av lov- og forskriftsregulering, noe som gir mindre handlingsrom og myndighet til de folkevalgte. Tilsvarende setter budsjett og økonomi visse rammer. Også andre praktiske forhold vil kunne sette reelle grenser for hva de folkevalgte kan beslutte. Når de folkevalgte delegerer oppgaver og myndighet til administrasjonssjefen, vil også dette medføre at det blir færre oppgaver og problemstillinger de folkevalgte skal ta stilling til. Hvor mye myndighet administrasjonssjefen har, vil i stor grad bero på hvor mye myndighet som er delegert til administrasjonssjefen fra kommunestyret og eventuelt andre folkevalgte organer. Administrasjonssjefen har også et ansvar for å formidle hvilke rammer som gjelder for en sak i form av lover, regler, økonomi og så videre, noe som vil kunne gi et inntrykk av mye myndighet til administrasjonssjefen.

8.3 Nordisk rett

I alle de nordiske landene står kommunene fritt til å organisere de folkevalgte organer slik de ønsker, men dette må gjøres innenfor rammen av de organer kommunelovene gir anvisning på.⁵ Alle landene har organer tilsvarende det norske kommunestyret og formannskapet, men med ulike navn. Det er visse forskjeller i organenes oppgaver og myndigheter, men i alle landene er dette sentrale organer. For øvrig er det en del ulikheter i hva slags organer man har, hvor detaljert det er regulert i lov, og så videre. Utvalget går imidlertid ikke nærmere inn på de detaljerte reglene her.

⁵ *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henriksen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13.

Helt kort skal likevel nevnes at når det gjelder krav til åpne møter, er dette annerledes i Norge enn i de andre landene. I alle landene skal det i hovedsak være åpne møter i det øverste organet, det vil si i det som i Norge er kommunestyret. Når det gjelder andre folkevalgte organer, er det kun Norge som har krav til åpenhet også for disse. I Danmark, Finland og Sverige er hovedregelen lukkede dører. Dette er begrunnet med behovet for å kunne ha foreløpige drøftelser og en friere debatt.

Når det gjelder administrasjonen, så har kommunene i alle de nordiske landene stor frihet til å organisere sin egen administrasjon og til å delegerer myndighet til administrativt ansatte. Det er få regler som regulerer dette. Lovregler er imidlertid gjerne gitt om øverste leder, og her varierer ordningen litt. I Sverige, Finland og Norge er hovedmodellen at administrasjonen ledes av en fast ansatt person som kalles *kommundirektör* (Sverige og Finland) eller *administrasjonssjef* (Norge). I Finland og Norge følger dette av kommuneloven. I Danmark, derimot, er hovedmodellen at administrasjonen ledes av borgermesteren, som er en folkevalgt leder. I alle landene anses det som viktig å skille mellom politikk og administrasjon, og at det er politikerne som skal styre den kommunale virksomheten. Ordningene er imidlertid noe ulike. Utvalget går ikke nærmere inn på dette her.

8.4 Folkevalgte organer og folkevalgte

8.4.1 Gjeldende rett

8.4.1.1 Folkevalgte organer

I kommuneloven er det regler om hvilke folkevalgte organer en kommune skal og kan ha, se særlig kapittel 2 *De kommunale og fylkeskommunale organer*, men også andre steder i loven.

Enkelte organer må kommunen å 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, komiteer, kommunestyrekomiteer, kommunedelsutvalg og styre for institusjon.

For disse 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. Dette fremkommer i hovedsak i kommuneloven

kapittel 2 om organene og kapittel 6 om saksbehandlingsreglene.

Utvalget gir her en kort og overordnet beskrivelse av organene og de viktigste bestemmelsene som gjelder for dem. Det er de ulike bestemmelsene om opprettelse, valgbarhet, saksbehandling, åpenhet, delegering og så videre som skaper forskjellen mellom organene. Hovedelementene i hva som gjelder for de ulike organene, blir derfor kort gjennomgått. Det nærmere innholdet i reglene om saksbehandling, valgbarhet og lignende blir imidlertid behandlet i egne kapitler.

Kommunestyre

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, jf. kommuneloven § 6. Det er dette organet som treffer vedtak på vegne av kommunen, med mindre noe annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Kommunal eller fylkeskommunal myndighet som andre forvalter, enten det er folkevalgte eller administrasjonen, gjøres i utgangspunktet på vegne av kommunestyret og under kommunestyrets politiske ansvar.

Kommunestyret blir sammensatt på bakgrunn av kommunestyrevalget og i tråd med reglene i valgloven. Hvor mange medlemmer det skal være i kommunestyret, blir fastsatt av foregående kommunestyre, men skal etter § 7 være et ulike tall og ha et minstetall som avhenger av kommunestørrelse. Valgbarhetsregler for kommunestyret følger av valgloven. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6 gjelder for kommunestyret. Det innebærer blant annet at kommunestyret skal behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter, og at disse møtene skal være åpne.

Formannskap

Formannskapet, jf. kommuneloven § 8, er et organ som alle kommuner skal ha. Eneste unntak er kommuner med parlamentarisk styreform. Der er det i stedet kommuneråd, som også er et folkevalgt organ. Formannskapet skal ha minst fem medlemmer, og som medlem kan kun kommunestyrets representanter velges. Kommunestyret velger medlemmene til formannskapet, og valget skjer som avtalevalg med mindre noen krever forholdsvalg, jf. reglene i kapittel 6, som også har bestemmelser om kjønnsbalanse. Medlemmene velges for fire år.

Formannskapet skal etter § 8 nr. 3 behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Av henholdsvis §§ 44, 45 og 48 følger det at

formannskapet skal avgi innstilling til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap. Dette blir grunnlaget kommunestyret fatter vedtak på i disse sakene.

I tillegg behandler formannskapet alt kommunestyret har fastsatt at det skal behandle. Formannskapet kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

Saksbehandlingsreglene i kapittel 6 gjelder for formannskapet.

Kommuneråd

Kommuner med parlamentarisk styreform skal ha et kommuneråd. Dette folkevalgte organet erstatter både formannskap og administrasjonssjef i kommuner som styres etter formannskapsmodellen. Kommunerådet er øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjonen. Det skal påse at saker som legges frem for folkevalgte, er forsvarlig utredet, og at vedtak som er truffet, blir iverksatt. Medlemmene i kommunerådet må være valgbar til kommunestyret, jf. kommuneloven § 14, men de behøver ikke å være valgt inn i kommunestyret. Kommunerådet kan enten velges av kommunestyret, jf. kommuneloven § 19, eller dannes ved at ordføreren peker ut en kommunerådsleder kandidat som selv setter sammen nytt kommuneråd, jf. kommuneloven § 19 a. Kommunestyret kan vedta at hele rådet eller enkeltmedlemmer av rådet skal fratres. Dersom lederen av kommunerådet velger å fratres, skal hele rådet fratres, og enkeltmedlemmer av rådet kan også fratres etter vedtak eller etter eget ønske. Kommunestyret kan gi kommunerådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven § 20 andre ledd.

Kommunestyret kan fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av administrasjonen, jf. kommuneloven § 20 første ledd. Det følger av tredje ledd at kommunerådet kan delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, til enkeltmedlemmer av rådet som har fått tildelt eget ledelsesansvar, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.

Saksbehandlingsreglene i kapittel 6 gjelder for kommuneråd, men det er gitt en særregel om adgang til å lukke møter. I henhold til kommuneloven § 31 a siste ledd bestemmer kommunerådet selv om møtene skal være åpne, så fremt de ikke *må* lukkes, jf. § 31. Se også nærmere omtale møteoffentlighet i punkt 16.4.4.

Faste utvalg

Faste utvalg, jf. kommuneloven § 10, er organer som kommunestyret velger om det vil opprette. Disse opprettes for kommunale formål eller for deler av den kommunale virksomheten. Kommunestyret fastsetter selv området for de faste utvalgenes virksomhet, og utvalgene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer som velges av kommunestyret. Medlemmene trenger ikke være medlem av kommunestyret. De generelle valgbarhetsreglene (§ 14) om at den som har stemmerett og bor i kommunen, er valgbar og pliktig til å ta imot valg, gjelder. En del personer med sentrale ledende stillinger i kommunen og fylkesmannen kan ikke velges. Saksbehandlingsreglene i kapittel 6 gjelder.

Komiteer

Komiteer, jf. kommuneloven § 10 nr. 5, er et organ kommunestyret kan velge om det ønsker å opprette. Komiteene opprettes til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Det fremgår ikke uttrykkelig av loven, men det er lagt til grunn at slike komiteer er av mer kortvarig karakter enn faste utvalg. Komiteene kan tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag. Med andre ord er adgangen til å delegere myndighet til komiteer mer begrenset enn for faste utvalg.

Etter § 29 nr. 3 gjelder saksbehandlingsreglene i kapittel 6 i utgangspunktet også for komiteer. For komiteer er imidlertid disse reglene fravikelige, det vil si at kommunestyret kan bestemme at reglene i kapittel 6 likevel ikke skal gjelde. Dog skal reglene om valg og om kjønnsrepresentasjon, som fremgår av kommuneloven §§ 36 til 38 a, gjelde uansett. Bestemmelsen innebærer at kommunestyret for eksempel kan bestemme at komitémøtene skal holdes for lukkede dører. Valgbarhetsreglene i § 14 gjelder i hovedsak ikke for komiteer.

Kommunestyrekomite

I medhold av kommuneloven § 10 a kan kommunestyret velge å opprette kommunestyrekomiteer. Dersom kommunestyret ønsker slike komiteer, skal i utgangspunktet alle kommunestyrets medlemmer plasseres i en kommunestyrekomite. Det er bare kommunestyremedlemmer som er valg-
bare.

Dette er saksforberedende organer for kommunestyret, og de kan ikke gis avgjørelsesmyndighet. Ordningen kom inn i loven i 2007.⁶

Kontrollutvalg

Kontrollutvalg etter kommuneloven § 77 er et obligatorisk organ som er gitt lovpålagte oppgaver knyttet til egenkontroll i en kommune. Det skal velges av kommunestyret og bestå av minst tre medlemmer.

Minst ett av medlemmene skal sitte i kommunestyret. Kontrollutvalget skal føre løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen. Utvalget skal blant annet føre kontroll med at regnskapet blir revidert, med kommunens økonomiforvaltning og med oppfølging og konsekvenser av kommunens vedtak. Saksbehandlingsreglene i kapittel 6 gjelder i den utstrekning ikke annet følger av særskilte regler i § 77 med tilhørende forskrifter. Kontrollutvalgsforskriften gir en rekke utfyllende regler om utvalgets sammensetning, ansvar og oppgaver.

Partssammensatte utvalg/ administrasjonsutvalg

Partssammensatte utvalg/administrasjonsutvalg, jf. kommuneloven § 25, er et organ som skal opprettes i alle kommuner for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Det er likevel adgang til ikke å ha et slikt utvalg dersom minst 3/4 av de ansatte støtter at andre ordninger skal erstatte dette. I utvalget sitter representanter for kommunen og for de ansatte. De ansatte gis på denne måten medbestemmelsesrett. Av bestemmelsens siste ledd følger det at dette er en type fast utvalg. Enkelte særregler er fastsatt i bestemmelsen. For øvrig er det presisert at saksbehandlingsreglene i kapittel 6 gjelder.

Kommunedelsutvalg

Kommunestyret kan opprette kommunedelsutvalg, jf. kommuneloven § 12. Forskjellen fra de faste utvalgene er særlig at kommunedelsutvalgene bare har kompetanse innenfor en bestemt geografisk del av kommunen.

Lovens utgangspunkt er at kommunestyret selv velger medlemmer og leder. Loven åpner imidlertid også for direkte valg av medlemmene.

Kommunedelsutvalgene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommune-

⁶ Tilføyd ved lov 8. desember 2006 nr. 67.

delen med mindre noe annet følger av lov. Saksbehandlingsreglene i kapittel 6 gjelder.

Styre for institusjoner

Kommunestyret kan velge å opprette styre for institusjoner, jf. kommuneloven § 11. Slike styre kan få myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Institusjonene det her er snakk om, er typisk helseinstitusjoner, skoler og lignende. Styre for institusjoner skal ha minst tre medlemmer.

I motsetning til de tidligere nevnte organene (med et lite unntak for komiteer) åpner loven for at kommunestyret i stor grad kan overlate til andre å bestemme styrets sammensetning. Medlemmene kan oppnevnes eller velges av administrasjonssjefen, de ansatte, brukerne eller kommunestyret selv.

Når det gjelder saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6, så gjelder de i utgangspunktet. Bortsett fra for reglene for valg og kjønnsbalanse kan imidlertid kommunestyret bestemme at de likevel ikke skal gjelde.

Styre for kommunerådets ledelse for særskilte deler av den kommunale virksomheten

Kommunestyret kan gi kommunerådet myndighet til å opprette og oppnevne styre for rådets ledelse for særskilte deler av den kommunale virksomheten, jf. kommuneloven § 20 fjerde ledd. Kommunerådet har myndighet til å fastsette vedtekter for slike styre og kan gi dem myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Et styre kan omorganiseres og nedlegges i valgperioden, og det kan foretas ny oppnevning av hele styret eller enkeltmedlemmer. Medlemmene kan også fratre vervet etter eget ønske.

8.4.1.2 Virkeområdet for saksbehandlingsreglene og valgbarhetsreglene

Saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6 har bestemmelser om blant annet behandling av saker i møter, åpenhet, avstemninger og valg av medlemmer til folkevalgte organer. Av § 29 fremkommer det at disse reglene gjelder for de fleste organer i kommuneloven samt kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover. For enkelte organer gjelder reglene kun dersom ikke kommunestyret eller oppnevningsorganet har bestemt noe annet. Dette gjelder blant annet komiteer etter § 10 og styre for institusjoner etter

§ 11, hvor valgreglene og reglene om kjønnsrepresentasjon gjelder uansett, men for øvrig er det opp til oppnevningsorganet hvilke regler som skal gjelde. For kommunestyrekomiteer gjelder saksbehandlingsreglene. Dog gjelder ikke valgreglene og reglene om kjønnsrepresentasjon. For kontrollutvalg gjelder reglene så langt ikke annet fremgår av særreglene i § 77.

Valgbarhetsreglene i kommuneloven § 14 sier noe om hvem som kan velges inn i de ulike folkevalgte organene. Disse bestemmelsene gjelder for de fleste folkevalgte organer.

8.4.1.3 Folkevalgte

Kommuneloven har også et eget kapittel om de folkevalgtes rettigheter og plikter, se kapittel 7. I § 40 nr. 1 første ledd sies det at en folkevalgt plikter å delta i møter i det folkevalgte organet vedkommende er valgt inn, med mindre det foreligger gyldig forfall. Videre sies det i § 40 nr. 2 at når en folkevalgt er til stede i et slikt folkevalgt organ, plikter vedkommende å avgi stemme når en sak tas opp til avstemning. Ved saker om valg eller ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

De øvrige bestemmelsene i kapittel 7 er omtalt nærmere i andre kapitler. Se kapittel 17 om inhabilitet og kapittel 14 om godtgjøring og velferdsgoder

Folkevalgte etter kommuneloven er ikke bare de som er direkte valgt inn i kommunestyret av innbyggerne gjennom kommunestyrevalg. Også andre personer som kommunestyret eller et annet folkevalgt organ har valgt som medlem i et folkevalgt organ, er folkevalgte.

8.4.2 Utvalgets vurderinger

8.4.2.1 Folkevalgte organer

Innledning

Folkevalgte organer er nødvendige for at de folkevalgte skal få gjort en god og effektiv jobb. I tillegg til kommunestyret, som velges ved kommunestyrevalget, er det hensiktsmessig med flere folkevalgte organer slik at ikke alle saker må behandles i kommunestyret. At oppgaver og ansvar fordeles til flere organer, gjør at sakene kan behandles både raskere og grundigere, og det bidrar derfor til at kommunen kan drives på best mulig måte. At de folkevalgte jobber gjennom ulike organer, er også en måte å sikre åpne, tillitskapende og gode demokratiske prosesser på. Dette siste forutsetter at det settes visse rammer

og regler for saksbehandlingen og prosessene som skjer i organene. For eksempel er det sentralt at saker behandles og vedtak fattes i møter som er åpne for offentligheten. Dette er grunnleggende forutsetninger for dagens regler. Utvalget ønsker fortsatt å bygge på disse forutsetningene, men mener at det er grunn til å gjøre noen justeringer i regelverket.

Hensynet til forenkling og hensynet til kommunalt selvstyre og større handlefrihet kan tilsi færre og mindre detaljerte regler om kommunale organer. På den annen side er det ikke nødvendigvis slik at færre regler er en reell forenkling for kommunene i den praktiske hverdagen. Dersom det finnes et regelverk med klare, gode regler for organisering, vil dette for mange kommuner kunne være enklere å forholde seg til. Er reglene gode, vil det være lett å vite hva kommunen kan gjøre, og loven vil kunne brukes som direkte informasjonskilde internt i kommunen. Også hensynet til innbyggerne og lokaldemokratiet tilsier at det er nødvendig med noen grunnleggende bestemmelser som sikrer demokratiske prinsipper, at beslutninger tas av de rette organer og under en åpen, offentlig og dermed kontrollerbar ordning. Utvalget har vurdert og foretatt avveininger av disse hensynene ved gjennomgangen av reglene. Utvalget har videre hatt en målsetting om å tydeliggjøre roller og ansvarsforhold mellom folkevalgte og administrasjonen. Ut fra det perspektivet er det en fordel med bestemmelser som i større grad sier noe mer om det ansvar og de oppgaver som gjelder både for folkevalgte organer og for lederen av administrasjonen.

Utvalget mener at kommunestyret bør ha stor frihet til selv å organisere kommunens arbeid. Dette er et viktig grunnleggende prinsipp, og det er også i tråd med utvalgets mandat hvor det kommunale selvstyret i stor grad understrekes. Samtidig er det sentralt at visse grunnleggende hensyn, som åpenhet og ryddig saksbehandling, ivaretas ved de folkevalgtes behandling av saker. En viss gjenkjennelighet i ulike organer kan også være en fordel for de som skal forholde seg til kommunen og følge kommunens arbeid.

Utvalget vil nedenfor først foreta noen overordnede vurderinger av reglene om folkevalgte organer. Deretter vil de ulike organene gjennomgå med forslag til konkrete endringer. I hovedsak foreslår utvalget å videreføre dagens regler om folkevalgte organer. Enkelte endringer foreslås likevel. Utvalget foreslår blant annet at det ikke lenger skal kunne opprettes *faste utvalg* og *komiteer*, men at disse slås sammen til en ny type

organ som kalles *utvalg*. Utvalgene kan etter forslaget tildeles slike oppgaver og ansvar som faste utvalg og komiteer kan få etter dagens lov. Ved vurdering av reglene om folkevalgte organer blir det også nødvendig å se hen til andre regler som saksbehandlingsregler og offentlighet. Disse temaene vil ikke bli tatt opp i sin fulle bredde her, men vil bli vurdert i den utstrekning de er relevante i vurderingen av organene. En bredere behandling av disse temaene gjøres senere i egne kapitler.

Rammer for opprettelse av organer

Utvalgets utgangspunkt er at kommunene skal ha stor frihet til å etablere de folkevalgte organene de trenger. Samtidig er det viktig at det er noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan disse folkevalgte organene skal være. Dette for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner og at visse grunnleggende prinsipper følges. Utvalget mener derfor at alle folkevalgte organer bør være omfattet av et regelverk. Hvilke organer som skal eller kan opprettes, og hvilke regler (særlig saksbehandlingsregler) som gjelder for dem, bør således være regulert. Det betyr at reglene om folkevalgte organer bør være uttømmende regulert, enten i kommuneloven eller i særlov. Bare organer som er omtalt i lov, skal kunne opprettes. Dersom det ikke finnes noen hjemmel for å opprette en bestemt type organ, så bør det heller ikke være adgang til å etablere et slikt organ. Det bør heller ikke være adgang til å fastsette andre saksbehandlingsregler for et organ enn det som følger av loven. Dette for å sikre betryggende saksbehandling, tilfredsstillende valg av medlemmer til organet, åpenhet og så videre. Selv om utvalget mener disse rammene bør være klare og tydelige, så ønsker utvalget at kommunene skal ha stor organisasjonsfrihet. Utvalget foreslår derfor at kommunen fortsatt kan opprette en rekke ulike typer organer. Hvilke organer dette er, gjennomgås nærmere nedenfor.

For å unngå usikkerhet omkring hvilke typer organer som kan opprettes, ønsker utvalget å tydeliggjøre dette med en egen bestemmelse i kommuneloven § 5-1 som sier at folkevalgte organer skal opprettes i tråd med bestemmelsene i kommuneloven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover. Dersom det ikke finnes noen relevant hjemmel, kan organet heller ikke opprettes. Eneste unntak er at det kan opprettes

som forsøk etter forsøksloven⁷ eller annen hjemmel for forsøk i særlovgivningen.

Utvalget vil understreke at reglene som foreslås om de folkevalgte organene, er utformet med sikte på at kommunene skal ha relativt vid adgang til å opprette organer samtidig som saksbehandlingsreglene er relativt faste. Handlingsrommet til kommunene bør være stort, men det skal være innenfor visse rammer. Det er også viktig at dette handlingsrommet tydeliggjøres, slik at nye folkevalgte blir klar over hvilke muligheter de har. Samtidig er det nødvendig med regler som sikrer at grunnleggende prinsipper, som åpenhet i saksbehandlingen, kjønnsrepresentasjon i sentrale organer, og lignende, blir ivaretatt.

Utvalget foreslår at virkeområdet for saksbehandlingsreglene utvides noe, slik at reglene vil gjelde for flere organer. Det foreslås at saksbehandlingsreglene i kapittel 11 i utvalgets lovforslag i utgangspunktet skal gjelde for alle folkevalgte organer. Dagens særregler for kontrollutvalg skal også fortsatt gjelde. Se for øvrig nærmere om saksbehandlingsreglenes virkeområde under omtale av de enkelte organer nedenfor samt i kapittel 16 om saksbehandlingsregler.

Avgrensningen av hvilke organer som er folkevalgte og som skal følge saksbehandlingsreglene for slike organer, er sentralt. For å være tydelig også her foreslår utvalget å lovfeste hva som skal regnes som folkevalgt organ etter kommuneloven. Utvalget har vurdert å ta inn en generell definisjon av folkevalgt organ, men har kommet til at det er tydeligere å liste opp de organer som er folkevalgte organer etter kommuneloven. På den måten blir det helt klart hvilke organer som er folkevalgte organer. I tillegg til de organene som er omhandlet i kommuneloven, tas det inn i listen at også kommunale organer hjemlet i særlov er inkludert i begrepet folkevalgt organ i kommuneloven. Det er begrenset med slike organer hjemlet i særlov. Der det finnes slike organer i særlov, vil det ofte følge av den aktuelle loven at det er et folkevalgt organ. Statlige folkevalgte organer der medlemmene blir valgt av kommunestyret, som fjellstyret etter fjelloven kapittel III⁸, er således ikke folkevalgte organer etter kommunelovens bestemmelser.

Kommunestyret, som er direkte valgt av innbyggerne, er det sentrale folkevalgte organet. I tillegg kommer andre folkevalgte organer som kommunestyret har opprettet og valgt medlemmer til.

Det vil også være folkevalgte organer som er opprettet av et annet folkevalgt organ med hjemmel i lov eller etter å ha fått delegert myndighet fra kommunestyret til å opprette et slikt organ.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at de folkevalgte organene er gjenkjennelige fra kommune til kommune, og at det er lett å finne lovens regler for de ulike organene. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som fastslår at organene skal ha navn som inkluderer lovens betegnelse. Et kommunestyre skal således hete kommunestyre, og et formannskap skal hete formannskap. For de betegnelser som begynner med kommune, bør kommunen, der den finner det hensiktsmessig, i stedet kunne bruke betegnelsen *by* eller *herad*. For eksempel vil *kommunestyre* kunne kalles *bystyre*. Fordi dette er innarbeidede begreper enkelte steder mener utvalget dette bør kunne fortsettes med. Utvalget mener imidlertid at av hensyn til begrunnelsen bak regelen bør dette gjøres i så liten utstrekning som mulig. Av hensynet til det kommunale selvstyret foreslås det at et slikt lovkrav om å bruke bestemte betegnelser på organene, begrenses til de mest sentrale organene i kommunen. Utvalget vil imidlertid peke på at det vil være hensiktsmessig om også de andre organene bruker de betegnelse som loven bruker. *Flertallet i utvalget (Flæte, Flåten, Halvorsen, Haugland, Hopsnes, Narud, Neset, Renslo, Stokstad og Ytterdahl)* mener at et lovkrav om å bruke bestemte betegnelser bør gjelde for kommunestyre, formannskap, kommuneråd, utvalg og kommunestyrekomiteer.

Et mindretall i utvalget (Bjørnå, Kaldheim og Nordby) foreslår at parlamentarisk styrte kommuner også skal kunne bruke betegnelsen *regjering* i stedet for *råd*. Betegnelsen *byregjering* er lettere å forstå og tydeliggjør bedre enn betegnelsen *råd* innholdet i styreformens. Betegnelsen var ønsket tatt i bruk i Oslo kommune. Det er etter mindretallets syn uheldig å ikke kunne bruke betegnelsen *regjering*, som er kjent og innarbeidet, også for kommuner.

Utvalget foreslår også å ta inn i loven at folkevalgte etter kommuneloven er medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ. En folkevalgt er således valgt inn i et slikt organ enten av innbyggerne ved kommunestyrevalg eller av kommunestyret eller av et annet folkevalgt organ. Den første gruppen kalles ofte direkte valgt mens de resterende er indirekte valgt. Se nærmere i punkt 8.4.2.3 nedenfor om folkevalgte. Kommunens administrasjon eller ansatte i administrasjonen er ikke en del av de fol-

⁷ Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr 87.

⁸ Lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane av 06.06.1975 nr. 31.

kevalgte organene. Ansatte i kommunen kan velges inn i folkevalgte organer på samme måte som andre (med visse unntak, se kapittel 12 om valgbarhetsregler), men de kan ikke som ansatte i kommunen sitte i et folkevalgte organ. Dette er nærmere omtalt nedenfor, i punkt 8.6.

Kommunestyre

Utvalget mener at det i hovedsak ikke er behov for å endre dagens regler om kommunestyret. Dette er kommunens øverste organ med representanter som er valgt direkte av innbyggerne. Det er kommunestyret som har myndighet til å fatte beslutninger på vegne av kommunen. Kommunestyrets myndighet til å treffe avgjørelser på vegne av kommunen gjelder alle typer avgjørelser, både i enkeltsaker, om strategiske valg, om organiseringen av kommunens arbeid (det vil si de folkevalgtes) og om hva som skal delegeres til kommunedirektøren. Å delegere oppgaver og myndighet videre til andre organer er en viktig del av kommunestyrets, og således de folkevalgtes, oppgaver. Selv om myndigheten er delegert, ligger fortsatt det overordnede og totale ansvaret hos kommunestyret som kommunens øverste organ. Dette helhetlige ansvaret er sentralt i kommunestyrets funksjon.

Som nevnt tidligere mener utvalget at både det folkevalgte nivået og administrasjonen bør styrkes og tydeliggjøres. En styrking av kommunestyrets rolle kan skje dels ved måten kommunestyret selv velger å jobbe på og dels gjennom endringer i loven. Utvalget vil understreke at kommunestyret selv har stor påvirkning på hvor sterk rolle det faktisk har. Dette særlig gjennom de valg kommunestyret tar om hvor strategisk det ønsker å jobbe, i hvor stor grad det ønsker å fatte avgjørelser i enkeltsaker, og, i forlengelsen av det, i hvor stor grad og hva slags myndighet kommunestyret velger å delegere videre.

Utvalget mener at kommunestyrets oppgaver og ansvar bør omtales noe nærmere i bestemmelsene i kommuneloven. En slik tydeliggjøring vil kunne bidra til en klargjøring av forholdet til administrasjonen. Det vil også gjøre det lettere både for nye kommunestyremedlemmer og for andre å sette seg inn i hva kommunestyret driver med. Som omtalt nærmere i punkt 8.6 kan det ha en betydning for samarbeid og samspill mellom folkevalgte og administrasjonen at fordelingen av roller, oppgaver og ansvar er så klar som mulig. Utvalget mener at slik tydeliggjøring bør gjøres både i reglene om folkevalgte og i reglene om administrasjonen.

Her foreslås det derfor at innholdet i dagens § 6 i kommuneloven om kommunestyret utvides noe. Det fremgår av § 6 at kommunestyret er kommunens øverste organ, og at det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Dette foreslås i hovedsak beholdt, men med en utvidelse av omtalen av delegering i egne ledd i bestemmelsen. Der foreslås det presisert at kommunestyret kan delegere myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammen av denne eller annen lov. Der loven sier at kommunestyret *selv* skal ta en avgjørelse, kan kommunestyret ikke delegere. Det fremmes også forslag om å lovfeste at kommunestyret kan delegere sin myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter bare dersom det gjelder saker som ikke har prinsipiell betydning. Myndighet til å treffe vedtak om lovpålagte oppgaver kan bare delegeres til andre rettssubjekter hvis denne loven eller annen lov gir adgang til det. Nærmere omtale av disse bestemmelsene om delegering står nedenfor, i punkt 8.7. Utvalget vil med å ta dette inn i loven tydeliggjøre kommunestyrets, og dermed de folkevalgtes, oppgaver og rolle. Dette innebærer, etter utvalgets vurdering, ingen endring i gjeldende rett. Utvalget mener likevel dette kan være et nyttig pedagogisk grep slik at både utenforstående og de folkevalgte selv gjennom lovbestemmelsen vil kunne se hva som er kommunestyrets oppgaver og ansvar. Dette vil også kunne bidra til en bevisstgjøring av hva som er de folkevalgtes rolle, både for de folkevalgte selv og for administrasjonen.

Det fremkommer av undersøkelsene som er nevnt foran, at en del folkevalgte opplever en ubalanse mellom kommunestyret og administrasjonen, og at én årsak til dette er at det delegeres for mye myndighet til administrasjonen. Utvalget mener det ikke er riktig å innskrenke kommunestyrets adgang til å delegere sin myndighet til andre. Det ville innebære at handlingsfriheten til kommunen ville bli redusert, og at mange flere enkeltsaker ville måtte behandles i kommunestyret. Utvalget mener kommunestyret er nærmest til å vurdere hvordan dette bør være i sin kommune. Det bør derfor fortsatt være opp til hvert enkelt kommunestyre å benytte seg av adgangen til å delegere i den utstrekning det ønsker. Det er unødvendig og uheldig å stramme inn adgangen til å delegere for alle kommuner.

Etter dagens kommunelov § 7 fastsettes antall kommunestyremedlemmer av et kommunestyre med virkning for det neste kommunestyret og innenfor visse rammer. Medlemstallet skal være

et ulike tall, og det skal bestå av et minsteantall medlemmer som er forskjellig avhengig av kommunens størrelse. Etter utvalgets vurdering bør kommunene i størst mulig grad bestemme selv hvor mange kommunestyremedlemmer de vil ha i sin kommune. På den annen side er det viktig av hensyn til et fungerende lokaldemokrati og representativitet at det sikres et minste antall medlemmer. Hva som er et passende minsteantall, avhenger naturlig nok av kommunens størrelse og er således naturlig å knytte til antall innbyggere i kommunen. Utvalget mener dagens regler ivaretar disse hensynene på en tilfredsstillende måte, og foreslår derfor å videreføre dagens regler.

Formannskap

Utvalget mener at det fortsatt er behov for et organ utover kommunestyret som ivaretar helhetsperspektivet – i alle fall når det gjelder økonomien. Formannskapet har en helt sentral plass i styringen av kommunene og behandler økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak og har innstillingsrett i denne type saker. Formannskapet behandler for øvrig alt kommunestyret har fastsatt at det skal behandle. Dette er et obligatorisk organ for kommuner som ikke har parlamentarisk styreform, og det består av minst fem medlemmer som velges av og blant kommunestyrets medlemmer.

Utvalget mener det er nødvendig med et slikt folkevalgt organ for å videreføre ordningen med politisk innstillingsplikt til kommunestyret i økonomisaker. Kommunestyret er et stort organ. Det er hensiktsmessig med et mindre organ som kan styrke helhetsstyringen av kommunene, og som kan treffe en del avgjørelser som blir for tidkrevende for kommunestyret, men som ikke ønskes delegert til lederen av administrasjonen. Det finnes enkelte motargumenter, som at kommunene burde kunne bestemme dette selv, at de fleste kommuner nok ville velge et tilsvarende organ uansett, og at et sterkt organ med generell myndighet vil kunne svekke kommunestyrets myndighet. Utvalget mener imidlertid at disse hensynene ikke er så sterke. Fordelen ved fortsatt å ha obligatorisk formannskap bør derfor veie tyngst. Utvalget foreslår således å videreføre ordningen med formannskap.

Utvalget har vurdert om det er grunn til å endre navn på formannskapet. Dette dels fordi det kan fremstå som et noe gammeldags navn, og dels fordi det springer ut av begrepet formann, som ikke er kjønnsnøytralt, og av likestillingshensyn ikke lenger bør brukes. Utvalget mener likevel at

slik navneendring ikke bør gjøres. Dette fordi formannskapet er et historisk begrep og organ, og det har en egenverdi å ivareta navnet. Likestillingshensynet er heller ikke like fremtredende her, da dette er snakk om navnet på et organ og ikke en tittel for enkeltpersoner. Det alternative navnet som ofte trekkes frem, er *økonomiutvalg*. Dette er for så vidt et dekkende navn for de lovpålagte oppgavene som formannskapet gjør. I alle de kommuner hvor formannskapet også blir tillagt en rekke andre oppgaver, er imidlertid dette navnet ikke like dekkende.

Utvalget foreslår etter dette at bestemmelsen om formannskapet i hovedsak videreføres som før.

Utvalg

Utvalget har vurdert om man trenger både komiteer og faste utvalg. Mange kommuner vil nok mene at de har behov for begge disse typer organer med sine ulike funksjoner og regler. Utvalget mener likevel at regelverket kan forenkles og tydeliggjøres samtidig som kommunens handlingsrom utvides hvis man regulerer dette på en enklere måte. Utvalget mener det er unødvendig å ha to separate organer, og foreslår å slå disse sammen og ha felles regler for ett organ som kalles *utvalg*. Den nye typen utvalg vil kunne være både tidsbegrenset og varig, og den vil kunne tildeles avgjørelsesmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver. Forslaget vil også ta opp i seg dagens kommunedelsutvalg, men med enkelte særregler om for eksempel direkte valg. Tilsvarende vil kontrollutvalg og partssammensatte utvalg være utvalg med visse særregler.

Utvalg vil dermed, sammen med formannskapet, kunne bli sentrale organer for de folkevalgte. Kommunestyret vil ha relativt stor handlingsfrihet med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet og så videre for slike utvalg. Utvalg kan opprettes for kommunale formål, for deler av den kommunale virksomheten eller for en geografisk del av kommunen. Utvalg som er opprettet for de to første alternativene, kommunale formål og deler av den kommunale virksomheten, er tilsvarende de faste utvalgene i dagens § 10 nr. 1. Inkludert her vil også kunne være utvalg til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Den siste typen av utvalg, som kan opprettes for en geografisk del av kommunen, vil være tilsvarende dagens kommunedelsutvalg, og vil fortsatt kunne kalles det. De særlige regler om direkte valg til kommunedelsutvalg foreslås videreført.

For disse nye utvalgene vil det være opp til kommunestyret å avgjøre hvor lang tidsperiode utvalget skal opprettes for, og hva slags oppgave og myndighet utvalget skal ha. Utvalgene kan dermed i større grad tilpasses ulike typer behov. På denne måten blir bestemmelsen noe mer fleksibel enn i dag. Det vil si at organer tilsvarende både dagens fast utvalg og de mer ad hoc-pregede komiteene vil kunne etableres etter en slik ny bestemmelse. Hvorvidt disse utvalgene skal ha myndighet til å fatte avgjørelser eller ikke, vil være opp til kommunestyret når de oppnevner og delegerer myndighet til organet.

Saksbehandlingsreglene i kapittel 11 i forslag til ny lov (møteprinsippet, møteoffentlighet mv.) og reglene om hvem som er valgbar til folkevalgte organer (lovforslaget kapittel 7), vil i utgangspunktet gjelde fullt ut for utvalgene. Det betyr blant annet at det vil gjelde et krav om åpenhet for disse organene. Se kapittel 16 for nærmere omtale av dette. Dette er i samsvar med dagens regler om faste utvalg, men etter dagens regler gjelder ikke krav om åpne møter og valgbarhetsreglene for komiteer. Utvalget mener at åpenhet både i saksbehandling og når avgjørelser skal fattes, er et viktig prinsipp og del av den norske demokratiske tradisjon. Dette bør fortsatt være den klare hovedregelen. Etter utvalgets vurdering er det bedre at eventuelle unntak knyttes til konkrete situasjoner, enn at de skal være knyttet til en type organ, slik tilfellet er med dagens komiteer. Utvalget omtaler disse konkrete unntakene nærmere i kapittel 16. Når det gjelder valgbarhetsreglene, foreslås det at disse skal gjelde for alle utvalg. Medlemmer av utvalg må således være bosatt i kommunen. Dette omtales nærmere i kapittel 12.

Det foreslås videre at slike utvalg skal kunne opprette arbeidsutvalg med medlemmer valgt blant medlemmene i utvalget. Det kan være et praktisk behov for å opprette slike arbeidsutvalg i sitt arbeid. Videre foreslås det at utvalget kan gi slike arbeidsutvalg myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, så lenge kommunestyret ikke har bestemt noe annet. På tilsvarende måte kan utvalget gi sin egen leder slik myndighet.

For kommunedelsutvalg vil det, som tidligere, være anledning til å bestemme at det skal være direkte valg. Bestemmelsene om dette foreslås videreført. De ordinære reglene for utvalg foreslås i hovedsak å gjelde også for kommunedelsutvalg. Det innebærer blant annet at mye myndighet kan delegeres til disse om ønskelig. Kommune-

delsutvalgene vil kunne bli sentrale organer i en kommune om kommunestyret ønsker det.

Ideelt sett bør utvalgene velges og reglementet eller mandatet fastsettes av kommunestyret på første konstituerende møte. Det kan imidlertid være behov for noe lengre tid for å få dette på plass. Utvalget vil ikke foreslå noen konkret tidsfrist for å velge medlemmer til utvalgene. Utvalget foreslår at dagens bestemmelse videreføres. Det innebærer at der det ikke blir valgt nye medlemmer til utvalg i det konstituerende møtet, så forlenges medlemmenes funksjonstid inntil nyvalg foretas. Det foreslås videre at utvalgsmedlemmenes forlengelse av funksjonsperiode ikke kan vare lenger enn til første årsskifte etter valget. Kommunestyret får dermed i praksis en frist til å velge nye utvalgsmedlemmer til årsskiftet. Dersom det ikke blir valgt nye medlemmer, vil utvalgene opphøre. Nye utvalg kan opprettes når som helst.

Da tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende også for andre folkevalgte organer, foreslås det at reglene om utvidet funksjonstid skal gjelde for alle folkevalgte organer.

Andre folkevalgte organer

I tillegg til de folkevalgte organene som er nevnt over, har vi i dag noen obligatoriske organer. Dette er kontrollutvalg og partssammensatte utvalg. Utvalget foreslår at disse organene fortsatt skal være obligatoriske med i hovedsak samme regler som i dag. Reglene for utvalg vil altså gjelde for disse med mindre noe annet er fastsatt.

Utvalget har heller ikke funnet grunn til å gjøre noen endringer i reglene om kommunestyrekomiteer og styrer for institusjoner. Disse reglene videreføres således i hovedsak slik som de er i dag.

For parlamentarisk styrte kommuner videreføres bestemmelsene om kommuneråd og styre for kommunerådets ledelse for særskilte deler av den kommunale virksomheten.

Når det gjelder kommunale foretak, viser utvalget til omtalen i kapittel 11.

Det skal også nevnes at et forslag om å lovfeste medvirkningsordninger for ungdom, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne i kommuneloven er sendt på høring av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁹

Videre finnes det enkelte folkevalgte organer som er opprettet med hjemmel i særlov, for eksempel valgstyre opprettet etter valgloven.

⁹ Høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 15. februar 2016.

8.4.2.2 Reglement for folkevalgte organer

Etter utvalgets vurdering er det viktig med tydelighet fra kommunestyret om hvilke fullmakter de andre folkevalgte organene skal ha. Dette blir enda viktigere med nye regler om utvalg hvor det er store valgmuligheter for kommunestyret til å fastsette hvilke fullmakter de enkelte utvalg skal ha. Dette er viktig for det enkelte organ som får fullmakter, for kommunestyret selv og for andre involverte og interesserte. Utvalget foreslår derfor en egen regel som sier at det for folkevalgte organer skal være et reglement som fastsetter organets virksomhetsområde og eventuell avgjørelsesmyndighet, hva slags tidsperiode organet er opprettet for, og andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet. Et slikt reglement kan fastsettes enten i en særskilt arbeidsbeskrivelse eller i mandatet for organet, i delegeringsreglementet eller i et annet dokument. Utvalget foreslår ingen formalkrav utover at kravet om *reglement* tilsier at dette skal fastsettes skriftlig.

8.4.2.3 Folkevalgte

Folkevalgte brukes i kommuneloven som et relativt vidt begrep. For det første er selvsagt kommunestyrerepresentantene folkevalgte. De er valgt av innbyggerne i kommunen, representerer ulike politiske partier og er valgt inn i kommunestyret for å styre kommunen.

I tillegg er også personer som kommunestyret eller andre kommunale folkevalgte organer har valgt inn i folkevalgte organer, å anse som folkevalgte i kommunelovens forstand. De omtales gjerne som indirekte folkevalgte fordi de ikke er valgt direkte av innbyggerne, men er valgt av et folkevalgt organ. I folkevalgte organer utenom kommunestyret blir det i stor grad valgt inn personer som også sitter i kommunestyret. De kan for så vidt sies å være indirekte valgt i den rollen de har i et slikt organ, selv om de er direkte valgt inn i kommunestyret. Dette har imidlertid ikke så stor betydning. De vil uansett være folkevalgte, og skillet mellom direkte og indirekte valgt har ingen rettslig betydning. I mange av disse andre folkevalgte organene (utenom kommunestyret) blir det også valgt inn personer som ikke sitter i kommunestyret. Dette kan være personer som er aktive for et politisk parti, men det trenger ikke å være det. Selv om disse er indirekte valgt, vil også disse anses som folkevalgte etter kommuneloven. Det betyr at regler om folkevalgtes rettigheter og plikter gjelder også for dem. Dreier det seg imidlertid om medlemmer av organet som er valgt inn av

andre enn et folkevalgt organ, som ansatterrepresentanter i partssammensatte utvalg, bør disse etter utvalgets vurdering ikke være å anse som folkevalgte etter kommuneloven.

Utvalget mener at det kan være hensiktsmessig at dette tydeliggjøres i loven. Det foreslås at det tas inn en bestemmelse med definisjon av *folkevalgt* i samme bestemmelse som de folkevalgte organene beskrives i. Det foreslås for det første å lovfeste at kommunestyremedlemmer er folkevalgte. I tillegg er personer som et folkevalgt organ etter kommuneloven har valgt inn i et folkevalgt organ, å anse som folkevalgte etter kommuneloven. Folkevalgte organer som har medlemmer som andre har valgt, for eksempel ansatterrepresentanter i partssammensatte utvalg, vil således ha både medlemmer som er folkevalgt, og medlemmer som ikke er det.

Som folkevalgt representerer man mange interesser. Som det ligger i begrepet, er man valgt av folket, direkte eller indirekte, og er således en representant for folket. I den forbindelse er man jo valgt inn med visse synspunkter og verdier og representerer sånn sett det politiske partiet man er valgt inn for. I tillegg vil man som folkevalgt selvsagt representere den kommunen og det organet man er valgt inn i. Dette er grunnleggende forhold ved en folkevalgt, men som etter utvalgets vurdering ikke er egnet for lovfesting.

De som er valgt som medlem av et folkevalgt organ, har plikt til å møte i organets møter dersom de ikke har gyldig forfall. Dette følger av § 40 i dagens lov og foreslås videreført i forslaget til ny lov. 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 17 om inhabilitet og kapittel 14 om rettigheter til dekning av utgifter, godtgjøring og pensjonsordning.

8.5 Kommunens administrasjon. Kommunedirektør

8.5.1 Gjeldende rett

I kommuneloven kapittel 4 er det bestemmelser om administrasjonen. Dette er i hovedsak bestemmelser om administrasjonssjefen. I §§ 22 og 23 er det krav om at det skal ansettes en administrasjonssjef som er øverste leder for administrasjonen, med de unntak som følger av loven, og innenfor de rammene kommunestyret fastsetter. Administrasjonssjefens hovedoppgaver er å påse

at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Ifølge forarbeidene til loven inkluderer dette utredningsansvaret også rettslige tvilsspørsmål, slik at administrasjonssjefen har plikt til å gi uttrykk for det dersom vedkommende mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller ved saksforberedelsen før vedtaket.

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

Administrasjonssjefen har møte- og talerett i alle kommunale folkevalgte organer bortsett fra kontrollutvalget. En ansatt kan møte på administrasjonssjefens vegne. En representant fra administrasjonen vil ikke være medlem av organet og ikke ha stemmerett, men vil kunne delta med faglig kompetanse og innspill.

Kommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen «*myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet*». Denne formuleringen utvidet den myndighet administrasjonssjefen kunne tildeles i forhold til før kommuneloven av 1992. At administrasjonssjefen kan fatte avgjørelser i enkeltsaker, ble ansett for å være nødvendig for å avlaste de folkevalgte organene slik at de kunne ha fokus på de større og prinsipielle spørsmålene. Det er imidlertid en viss uklarhet i formuleringen her, i det *prinsipielt* kan peke tilbake på enten kun *typer av saker* eller både *typer av saker og enkeltsaker*. Hva som er av prinsipiell betydning, er i stor grad opp til kommunestyret å vurdere. Det vises til punkt 8.7.1 nedenfor for en nærmere omtale av disse spørsmålene.

Etter § 24 kan administrasjonssjefen også tildeles myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker.

8.5.2 Utvalgets vurderinger

8.5.2.1 Innledning

Det er de folkevalgte som tar beslutninger og styrer kommunen, men det er administrasjonen som gjennomfører beslutningene, og som utreder og legger grunnlaget for beslutninger som tas. Det er derfor viktig at administrasjonen er velfungerende. Utvalget mener at samarbeid og samhandling mellom de folkevalgte og administrasjonen er helt sentralt for at kommunen skal fungere godt på alle plan og områder i en kommune. Samtidig

mener utvalget at rollene til både de folkevalgte og administrasjonen med fordel kan styrkes og tydeliggjøres. Det ligger ikke noen motsetning eller konflikt i at både de folkevalgtes rolle og administrasjonens rolle tydeliggjøres og styrkes. De har i utgangspunktet hver sine oppgaver og ansvarsområder, og ved å tydeliggjøre og styrke begge rollene vil også samspeillet kunne styrkes.

Utvalget vil nedenfor, i punkt 8.5.4, si litt mer om forholdet mellom administrasjonen og de folkevalgte. I dette punktet skal utvalget behandle administrasjonen og leder for administrasjonen. Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens bestemmelser i kommuneloven kapittel 4 om at hver kommune skal ha en leder for administrasjonen, og om oppgaver og myndighet for denne lederen. Utvalget foreslår imidlertid at denne lederen skal ha tittelen kommunedirektør. Når det gjelder personalsaker, foreslår utvalget at kommunedirektøren skal ha et lovfestet ansvar for dette. For øvrig foreslås enkelte presiseringer i forhold til dagens regler.

8.5.2.2 Tittelen på lederen av kommunens administrasjon

Øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen er i dagens kommunelov omtalt som administrasjonssjef. Veldig mange kommuner bruker imidlertid tittelen rådmann. Utvalget har vurdert om det burde gjøres noen endring i loven på denne tittelen.

I dagens lov er det ikke noe krav om bruk av en spesiell tittel. Riktignok sies det i § 22 at det i hver kommune og fylkeskommune skal *ansettes en administrasjonssjef*. Av forarbeidene til loven fremkommer imidlertid at Stortinget mente det var unødvendig å lovfeste en konkret tittel. Forslaget fra departementet i proposisjonen om å lovfeste *rådmann* som tittel, ble derfor strøket i stortingsbehandlingen. Det forrige kommunelovutvalg hadde opprinnelig foreslått å lovfeste tittelen *kommunedirektør*.

Etter utvalgets oppfatning hadde det vært ønskelig om lovens tittel og den tittelen som brukes ute i kommunene, var i samsvar. Det hadde også vært å foretrekke om alle kommuner hadde samme tittel på sin leder av administrasjonen. Utvalget synes imidlertid ikke det er noen god løsning å lovfeste *rådmann* som tittel. Dette først og fremst fordi denne tittelen ikke er kjønnsnøytral, og det er en målsetting at slike titler skal være kjønnsnøytrale. I og med at administrasjonssjef er en tittel som relativt få kommuner har tatt i bruk

om lederen av administrasjonen, har utvalget vurdert forslag om å lovfeste andre titler.

Utvalgets flertall (Bjørnå, Fløte, Flåten, Halvorsen, Haugland, Høpsnes, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl) mener at tittel på administrasjonens øverste leder bør lovfestes som en fast tittel. Det vil virke klargjørende at alle kommuner benytter samme tittel for den øverste lederen av kommunens administrasjon. Flertallet understreker at en slik tittel må være kjønnsnøytral. Flertallet foreslår å lovfeste tittelen *kommunedirektør* og mener at dette er en god tittel. Også det forrige kommunelovutvalget foreslo å lovfeste denne tittelen. Flertallet mener også at et lovfestet krav om en kjønnsnøytral tittel for den øverste lederen i kommunen på en god måte vil oppfylle mandatets målsetting om at *[d]et skal så langt det er mulig benyttes kjønnsnøytrale ord og uttrykk i lovteksten*. Tittelen *rådmann*, som brukes av mange kommuner, bør unngås. Dette fordi den ikke er kjønnsnøytral, ikke brukes i alle kommuner, og i liten grad er selvforklarende. Flertallet mener at *kommunedirektør* er en god tittel som både ivaretar likestillingshensyn og de andre hensynene til en fast og tydelig kjønnsnøytral tittel som viser at dette dreier seg om den øverste lederen i kommunen. At tittelen, eller lignende tittel, i dag brukes på andre roller i kommuner, mener flertallet ikke kan få avgjørende betydning. Flertallet vil forøvrig vise til at gjeldende kommunelov ikke er til hinder for å ta i bruk den nye tittelen, og at kommunene derfor vil ha god tid til å tilpasse seg den nye navnebruken.

Utvalgets mindretall (Narud) vil peke på at det å finne en tittel som er kjønnsnøytral, som inneholder en forklaring på at dette er tittelen på den øverste lederen i kommunens administrasjon, og som heller ikke er «brukt opp» på andre roller i kommunen, er svært vanskelig. Dette også fordi ulike kommuner allerede bruker aktuelle titler om andre roller i kommunen. Kommunedirektør kunne vært en god, kjønnsnøytral og selvforklarende tittel, men den (eller lignende titler) brukes allerede mange steder om lederne på nivået under øverste leder. Administrasjonssjef, som altså er brukt i dagens lov, men som ikke er noen påbudt tittel, er også en kjønnsnøytral tittel som indikerer at det dreier seg om administrasjonens øverste leder. Den sier imidlertid ingenting om at det er en kommunal stilling, og den har så langt ikke blitt tatt så veldig mye i bruk som tittel på kommunens administrative leder. På denne bakgrunn ser ikke utvalgets mindretall det hensiktsmessig å lovfeste en konkret tittel som alle kommuner må

bruke. Mindretallet mener at kommunene bør søke å bruke en kjønnsnøytral tittel, men at det bør være opp til den enkelte kommune å bestemme hva slags tittel som skal benyttes. Mindretallet foreslår at loven kun omtaler stillingen som *leder av kommunens administrasjon*, og så får det være opp til den enkelte kommune hva slags tittel de ønsker å benytte.

8.5.2.3 Roller og oppgaver for administrasjonen og kommunedirektøren

Kommunedirektøren

Kommunedirektøren skal være en leder for den samlede kommunale administrasjonen. I dette ligger både å være leder for en stor virksomhet, med det ledelses- og styringsansvar som ligger i det, og at vedkommende er ansvarlig for de saker og de faglige spørsmål som følger av lov og av delegert myndighet fra folkevalgt organ. Kommunedirektøren har således et helhetlig lederansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon. Det er kommunedirektøren som representerer administrasjonen, og som må stå til ansvar overfor de folkevalgte for det administrasjonen gjør.

Lederrollen til kommunens administrative leder er uttrykkelig omtalt i dagens § 23 nr. 1, som i hovedsak foreslås videreført i ny lov. Der sies det at han eller hun har dette ledelsesansvaret med de unntak som følger av lov og innenfor de rammer kommunestyret fastsetter. Ifølge forarbeidene¹⁰ til dagens lov sikter henvisningen *unntak i lov* til ansatte med lovbestemte funksjoner og uttrykker at administrasjonssjefen ikke kan instruere disse i rent faglig oppgaver. Dette foreslås videreført uendret. Henvisningen til de *rammer kommunestyret fastsetter* sikter til at kommunestyret kan fastsette nærmere instruksjoner for stillingen. Disse instruksene kan imidlertid ikke frata lederen det administrative ledelsesansvaret. Utvalget foreslår ikke innholdsmessige endringer her heller, men foreslår å presisere ordlyden noe ved å ta ut ordet *rammer* og heller si at dette ledelsesansvaret gjelder *innenfor de instruksjoner, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir*. Dette for å understreke at kommunestyret må være tydelig i sitt forhold til kommunedirektøren. For å bestemme hva lederen skal gjøre, må det foreligge avgjørelser i kommunestyret som fastsetter instruksjoner, retningslinjer eller pålegg.

¹⁰ Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 277.

Forsvarlig utredning og lovlighet

Utvalget foreslår å videreføre dagens bestemmelse om at kommunedirektøren skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Men utvalget foreslår i tillegg å presisere at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe en avgjørelse. Dette er for så vidt ikke nytt, men administrasjonens rolle med hensyn til faglighet og faktagrunnlag understrekes ved å ta dette inn. At kommunedirektøren har et faglig ansvar og en faglig integritet i prosessen, er viktig. Ved å lovfeste at kommunedirektøren har et selvstendige ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å fremlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger. Dersom det for eksempel er nødvendig med nedskjæringer, vil kommunedirektøren være forpliktet til å sørge for at sakene er forsvarlig utredet med en beskrivelse av hvordan han eller hun oppfatter faktum i saken, selv om han eller hun vet at politikerne kan ha andre oppfatninger om faktum mv. Hvis det for eksempel er behov for oppussing av skoler for å oppfylle lovens krav til forsvarlig læringsmiljø, skal kommunedirektøren gi en objektiv og korrekt fremstilling av den faktiske situasjonen uavhengig av de folkevalgtes synspunkter på saken. Ved at dette fremgår tydeligere av loven, kan det bidra til en klarere forståelse av rollen til kommunedirektøren. At utredningen skal være forsvarlig, innebærer også at det er en forsvarlighet som står i forhold til hva som faktisk er mulig. De rammer kommunestyret setter for utredningen, vil kunne sette rammer for hvor langt og hvor grundig slik utredning kan gjøres. Har kommunestyret dårlig tid og setter korte frister og liten tidsrammer for spørsmål som skal utredes, må utredningen bli så forsvarlig som det er mulig innenfor denne tidsrammen. Og dersom kommunestyret velger å begrense utredningen til ett alternativ, må utredningen gjøres så fullstendig som mulig innenfor dette alternativet. Dersom kommunedirektøren mener at utredningen da ikke blir forsvarlig, bør dette påpekes til kommunestyret. Det vil imidlertid uansett være kommunestyret som bestemmer. Kommunestyret vil således fortsatt ha instruksjonsrett overfor kommunedirektøren. Samtidig har kommunedirektøren et selvstendig ansvar innenfor de rammer som kommunestyret fastsetter. På den annen side skal han eller hun ikke gå inn i politiske vurderinger. Dette er opp til de folkevalgte, men kommunedirektøren

skal legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.

Videre skal kommunedirektøren påse at de vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Han eller hun har her et selvstendig ansvar for iverksettelse. Dersom det fremgår av vedtaket at en annen instans skal iverksette vedtaket, vil lederens ansvar begrense seg til å gjøre nødvendige tiltak for at denne instansen skal være kjent med vedtaket og ha nødvendig informasjon for sin oppfølging.

For å tydeliggjøre ansvar og rolle ytterligere, foreslår utvalget å ta inn en bestemmelse om at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføring av vedtaket, skal vedkommende gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på egnet måte. Dersom for eksempel et benkeforslag blir vedtatt og det senere viser seg at vedtaket var i strid med lovkrav, vil kommunedirektøren måtte ta opp dette på nytt slik at det folkevalgte organet blir klar over den rettslige problemstillingen og dermed får anledning til å endre vedtaket.

Hvorvidt dette innebærer en plikt eller rett til å utsette iverksettelsen av vedtaket, 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.

Internkontroll

I dagens kommunelov § 23 nr. 2 andre punktum sies at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Dette er dagens bestemmelse om internkontroll som altså er plassert i bestemmelsen om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet. Utvalget foreslår nå en helt ny internkontrollbestemmelse som blir plassert sammen med andre bestemmelser om kommunens egenkontroll, og som er nærmere omtalt nedenfor, i kapittel 24. Som en konsekvens av dette foreslås at det ikke sies noe om internkontroll i bestemmelsen om ansvar og oppgaver for kommunedirektøren. Som det fremkommer av den nye bestemmelsen om internkontroll, skal imidlertid kommunedirektøren fortsatt ha ansvaret for denne. Kommunestyret vil fortsatt ha det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet. Dette er i dagens kommunelov § 76 omtalt som tilsyn. Se nærmere om dette i kapittel 24.

Prinsipielle saker

Etter kommuneloven § 23 nr. 4 kan et folkevalgt organ gi administrasjonssjefen «*myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet*». Som nevnt foran, under punktet om gjeldende rett, kan formuleringen i dagens kommunelov fremstå som noe uklar her.

Utvalget foreslår derfor en formulering som klargjør at alle prinsipielle saker skal avgjøres av folkevalgte organer. Dette innebærer at kommunedirektøren heller ikke skal kunne delegeres avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker som har prinsipiell betydning. Utvalget foreslår derfor at delegeringsadgangen kun skal gjelde for saker som ikke har prinsipiell betydning. Hvilke saker som har prinsipiell betydning, må vurderes på samme måte som i dag. Kommunestyrets vurdering av hva som er prinsipielt, vil måtte tillegges stor betydning i den rettslige vurderingen. Dette er omtalt nærmere nedenfor, i punkt 8.7.

Personalsaker

Utvalget har vurdert om kommunedirektøren bør gis større myndighet i loven slik at det ikke er nødvendig å delegere denne myndigheten. Etter utvalgets vurdering bør kommunedirektøren ha det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, avskjed og tjenstlig reaksjon hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt her er at kommunestyret har ansvaret for budsjettet og arbeidsgiverpolitikken. Arbeidsgiverpolitikk vil for eksempel kunne omfatte ledelsesfilosofi, bemanningsnormer, valg av antall stillinger innenfor en kategori innenfor vedtatt budsjett og hvilke stillingskategorier eller antall årsverk som skal reduseres ved nedbemanninger. Dette bør kommunestyret fortsatt ha ansvaret for. Ansvaret for den løpende håndteringen av personalsaker, som *hvem* som skal ansettes eller sies opp, bør imidlertid legges til kommunedirektøren.

Dette er annerledes enn i dagens kommunelov. I § 24 står det at kommunestyret kan delegere myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker til formannskap, kommuneråd, utvalg, styre for institusjon eller administrasjonssjefen, og i praksis blir administrasjonssjefen ofte delegert dette ansvaret. Dersom loven skal fastsette at det alltid er leder av administrasjonen, eller den leder delegerer det videre til, som skal ha ansvaret for ansettel-

ser og personalsaker, og kommunestyret heller ikke kan ta tilbake til denne myndigheten, fratas kommunestyrene en kompetanse de i dag har. Dette er en form for begrensning i kommunestyret og fylkestingets kompetanse, og i det kommunale selvstyret, som bør ha en god begrunnelse.

Utvalget vil peke på at en bestemmelse som gir kommunedirektøren ansvaret for løpende personalsaker vil styrke det grunnleggende skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Kommunedirektøren har ansvaret for administrasjonen både faglig og administrativt, og da er det nærliggende også å ha ansvaret for de som er ansatt i administrasjonen, og for at de rette personer med den rette kompetansen blir ansatt. De folkevalgte ansetter og forholder seg til kommunedirektøren som skal utrede og iverksette på bakgrunn av avgjørelser i kommunestyret. Hvem andre som jobber i administrasjonen for å gjennomføre de oppgaver som pålegges kommunedirektøren, bør etter utvalgets vurdering være av underordnet betydning for de folkevalgte. Skillet mellom folkevalgt og administrasjon blir tydeligere og mer konsekvent dersom kommunedirektøren i loven har det fulle ansvar for administrasjonen også på dette feltet. Etter utvalgets oppfatning vil det styrke både de folkevalgte og administrasjonen.

Utvalget vil også peke på at det er sentralt at alle kommuner har en så velfungerende administrasjon som mulig. God og riktig kompetanse er helt avgjørende i denne sammenheng. Kommunedirektøren vil være den som har best oversikt over de ansatte, den ulike kompetansen i administrasjonen og hvilke behov som foreligger for endret kompetanse. Kommunedirektøren vil derfor være den som har best forutsetning for å vurdere ansettelser og løpende personalsaker. Det er den som leder administrasjonen, som har best forutsetning for å sikre og videreutvikle en velfungerende og god administrasjon. Videre er det han eller hun som er formelt ansvarlig for alt administrasjonen gjør, og som i ytterste konsekvens kan risikere å måtte gå om ikke administrasjonen gjør en god nok jobb. Med et slikt ansvar er det også nærliggende og en logisk konsekvens at kommunedirektøren får råderett til selv å administrere stillinger, herunder ansettelser og oppsigelser.

Det skal også pekes på at det er denne løsningen som i stadig større grad blir praktisert i kommunene. Det er både naturlig og praktisk at konkrete beslutninger vedrørende bemanning og personalpolitikk tas på dette nivået.

Utvalget foreslår således at det lovfestes at kommunedirektøren har det løpende personalan-

svaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, avskjed og tjenstlig reaksjon hvis ikke annet er fastsatt i lov. Dette er altså løpende personalsaker i kommunen. Ansettelse mv. av kommunedirektøren er det derimot kommunestyret selv som gjør.

Kommunestyret vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for arbeidsgiverpolitiske spørsmål. Dette delvis fordi kommunestyret har det økonomiske og politiske ansvaret, og i den grad personal- og arbeidsgiverspørsmål berøres av politikk og økonomi, vil og bør kommunestyret ha ansvaret. Dette vil for eksempel kunne være beslutning om og budsjettering til stillinger. Hvor mange helseøstre det skal være i kommunen, er både et politisk og et økonomisk spørsmål som det er naturlig at politikerne beslutter. Kommunestyret vil imidlertid fortsatt kunne overlate også disse overordnede spørsmålene til kommunedirektøren gjennom budsjettvedtak eller annen delegasjon. Utvalget finner ikke grunn til å måtte si dette eksplisitt da det uansett følger av kommunelovens system og regler. Kommunestyret skal imidlertid ikke involvere seg i konkrete ansettelser, oppsigelser og så videre.

Siden kommunedirektøren er gitt denne kompetansen i lov, kan kommunestyret heller ikke tilbakekalle kompetansen, slik kommunestyret kan ved delegering av myndighet gjennom delegeringsvedtak.

Kommunestyret vil således kunne bestemme over de arbeidsgiverpolitiske spørsmålene og de budsjettmessige og politiske avgjørelsene, mens de ordinære personalsakene er det kommunedirektøren som etter loven har ansvaret for. Skillet vil her grovt sett gå mellom politikk og administrasjon. Kommunedirektøren må innenfor lovbestemt kompetanse eller delegert kompetanse selvsagt styre personalhåndteringen innenfor de budsjetter og de politiske avgjørelser som er fattet. Det vil som i dag innenfor de politiske vedtakene og budsjettet i medhold av delegert kompetanse normalt være stort rom for kommunedirektøren til å vurdere hvor mange ansatte som trengs i en enhet, hva slags kompetanse de skal ha, og så videre. Forslaget endrer ikke gjeldende rett her. I stor grad vil det i praksis bli opp til kommunestyret å bestemme hvor detaljert det vil lage sine politiske og økonomiske føringer. Kommunestyret vil imidlertid ved forslag til ny lovbestemmelse om å gi kommunedirektøren myndighet i personalsaker ikke kunne gripe inn i konkrete saker om for eksempel ansettelse og oppsigelse som ligger til kommunedirektøren.

Utvalget foreslår ingen reelle endringer i bestemmelsen om partssammensatte utvalg. Det

legges til grunn at disse kan fungere på tilsvarende måte som tidligere. Dersom kommunestyret imidlertid også har delegert kompetansen til å ansette og å si opp personell til administrasjonsutvalget, kan imidlertid denne ordningen ikke fortsette som følge av at dette ansvaret og beslutningsmyndighet nå i lov legges til kommunedirektøren. Kommunedirektøren vil ikke kunne delegerer sin myndighet til et slikt organ, da dette er et folkevalgt organ.

Åremål

Dagens kommunelov § 24 inneholder en bestemmelse om åremål. Utvalget foreslår ingen realitetssendringer her. Beslutningen om at ledende stillinger i kommunen skal være åremålsstillinger, skal således fortsatt være opp til kommunestyret eller fylkestinget. Dette inkluderer ledende stillinger i kommunale foretak. Åremålsperioden skal fortsatt være på minst seks år.

8.6 Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen

Utvalget vil her se nærmere på forholdet og samspillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Det gjelder både de folkevalgte organene og de folkevalgte som enkeltpersoner, og det gjelder kommunedirektøren og administrasjonen for øvrig.

8.6.1 Gjeldende rett

Forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjonen er ikke regulert særskilt i noen egen bestemmelse i kommuneloven.

Som vi har sett, finnes det imidlertid bestemmelser både om folkevalgte organer, om folkevalgte og om administrasjonen som også sier noe om forholdet dem imellom. Det vises her blant annet til kommuneloven § 6, som konstaterer at kommunestyret er det øverste kommunale organet, og at det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Det vises også til kommuneloven § 23, som fastslår at administrasjonssjefen er øverste leder av den samlede kommunale administrasjonen med de unntak som følger av lov og innenfor de rammer kommunestyret fastsetter.

Det er et grunnleggende prinsipp, som blant annet er omtalt i lovens forarbeider,¹¹ at det skal være et skille mellom folkevalgte og administrasjonen. Dette preger en rekke av bestemmelsene i

kommuneloven, som reglene om folkevalgte organer, valgbarhet, administrasjonen og saksbehandling.

8.6.2 Utvalgets vurderinger

8.6.2.1 Innledning

Utvalget mener, som tidligere nevnt, at en sterk og tydelig folkevalgt styring av kommunen er viktig både for lokaldemokratiet og for kommunens legitimitet. I forlengelsen av dette er samhandlingen mellom de folkevalgte på den ene siden og administrasjonen og kommunedirektøren på den andre siden viktig. En sterk og god administrasjon vil kunne bidra til å løfte det folkevalgte nivået i kommunen. De folkevalgte og administrasjonen har ulike roller og oppgaver og er gjensidig avhengig av hverandre. De folkevalgte tar de politiske beslutningene og er de som bestemmer hva kommunene skal gjøre og mene. Administrasjonen står for det faglige perspektivet og skal både forberede sakene de folkevalgte skal behandle, og gjennomføre det de folkevalgte har besluttet. Et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon er således av stor betydning. Samtidig er det et grunnleggende prinsipp at det skal være et skille mellom de folkevalgte og administrasjonen. Det er de folkevalgte organene som representerer innbyggerne, og som skal ta beslutninger. For disse organene gjelder det særskilte krav til saksbehandling som skal sikre åpne demokratiske prosesser og en tillitsskapende behandling av saker. Samtidig er de folkevalgte helt avhengig av en god administrasjon som forbereder saker og således bistår de folkevalgte slik at de kan fatte beslutninger basert på godt grunnlag. Etter utvalgets vurdering er det viktig både med et velfungerende samarbeid og en prinsipiell avstand.

Avgjørende for at samspillet mellom de folkevalgte og administrasjonen fungerer bra, er i hovedsak forhold kommuneloven ikke kan regulere. Et godt samspill vil blant annet avhenge av hvordan arbeids- og myndighetsfordeling gjennomføres i praksis, og av forhold som mellommenneskelige relasjoner, gode rutiner og så videre. Sentralt i den forbindelse er kommunedirektørens rolle i forhold til de folkevalgte. Kommuneloven oppstiller likevel noen rammer og utgangspunkter som kan bidra til at dette samspill-

let blir ryddig og godt. Utvalget foreslår, som omtalt foran, å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver i loven, både for de folkevalgte og for administrasjonen ved kommunedirektøren. Utvalget mener dette vil kunne bidra til en styrking både av de folkevalgte og av administrasjonen. Utvalget vil her omtale enkelte problemstillinger om selve samspillet litt nærmere.

8.6.2.2 Samspill og skille mellom folkevalgte og administrasjonen

Samspillet og fordelingen av ansvaret og oppgavene mellom de folkevalgte og administrasjonen er en løpende utfordring og var tema da forrige kommunelov ble laget, og i senere undersøkelser, se omtale foran, i punkt 8.2. Dette er også eksplisitt nevnt i utvalgets mandat, hvor det særlig er styrking av det folkevalgte nivået det blir pekt på. Av undersøkelsene fremkommer blant annet at flere, blant både folkevalgte og andre, mener at det er et behov for å styrke det folkevalgte nivået. Det blir hevdet at kommunestyret har for lite makt, og at lederen av administrasjonen har for mye.¹² Utvalget er enig i at det folkevalgte nivået bør styrkes, og vil, som nevnt foran, foreslå å styrke og tydeliggjøre rollen til både de folkevalgte og administrasjonen. Utvalget vil også peke på at de folkevalgte kan ta ansvar for fordelingen av ansvar og oppgaver selv når de gjennom delegeringsvedtak bestemmer hvor mye beslutningsmyndighet som skal gis til kommunedirektøren.

Rettsreglene for forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen er klare. Det er de folkevalgte som skal fatte avgjørelser, og som således skal ta de politiske valg og beslutninger. All virksomhet skjer i utgangspunktet på kommunestyrets og fylkestingets ansvar. Administrasjonen skal forberede saker og iverksette avgjørelser fra de folkevalgte organer. Administrasjonen har ved dette faglig ansvar og faglige oppgaver. Utover dette er det opp til de folkevalgte organene å tildele myndighet til kommunedirektøren. Administrasjonen ved kommunedirektøren har begrenset myndighet etter loven. Sentralt i samspillet er dels at de folkevalgte organene er bevisste og tydelige på hvilken myndighet de delegerer til administrasjonen ved kommunedirektøren. På den annen side er det sentralt at kommunedirektøren har sin

¹¹ NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, kapittel 9 og 10, og Ot.prp. nr. 42 (1991–92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, kapittel 5.

¹² *Kommunestyre og lokaldemokrati. En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret*, Gjermund Haga, Espen Leirset og Ørnulf Lillestøl, Rapport nr. 94, 2014, Høgskolen i Nord-Trøndelag.

faglige integritet og kommer med klare faglige råd samtidig som de politiske spørsmål og valg overlates til de folkevalgte. En nøkkelperson i dette løpende samspillet vil ofte kunne være ordføreren som er i løpende dialog med både kommundirektøren og de folkevalgte. Ordførers rolle behandles nærmere i kapittel 10.

Et godt samspill og samarbeid kan selvsagt ikke lovfestes. Utvalget mener imidlertid at en tydelig lovregulering av roller, ansvar og oppgaver vil kunne bidra til å styrke samspillet og dermed både de folkevalgte og administrasjonen. Utvalget foreslår derfor en lovregulering av både de folkevalgte og av administrasjonen som er noe mer omfattende og utdypende i sin form enn dagens kommunelov. Dette er omtalt foran, i forbindelse med omtalen av de folkevalgte organer og av administrasjonen.

8.6.2.3 *Folkevalgte organer og administrative organer*

Utvalget mener det fortsatt bør være to hovedtyper av organer i kommunene: de folkevalgte og de administrative. De folkevalgte organene er opprettet av folkevalgte organer etter reglene for disse, jf. omtale foran, i punkt 8.4. Medlemmene er folkevalgte (direkte eller indirekte valgt) og i enkelte tilfeller andre særskilt tillitsvalgte (som ansatterrepresentanter i partssammensatte utvalg). Det er strenge regler for saksbehandling og åpenhet for disse organene.

De administrative organene settes sammen av kommundirektøren. Kommunedirektøren står fritt til å organisere sin stab slik han eller hun vil, og dermed også til å etablere ulike arbeidsgrupper eller andre typer administrative organer. Møter i slike organer eller arbeidsgrupper innad i administrasjonen er ikke omfattet av noen krav til møteoffentlighet slik det er for de folkevalgte organene.

De folkevalgte og administrasjonen har prinsipielt svært ulike roller. Utvalget mener derfor at organer enten skal være folkevalgte eller administrative. En sammenblanding kan få uheldige konsekvenser for en ryddig og åpen håndtering av saker.

Skillet mellom folkevalgte og administrasjonen er således viktig også når det gjelder organer. Organer eller arbeidsgrupper e.l. skal enten være et folkevalgt organ og følge reglene for disse, eller være et administrativt organ innenfor administrasjonen og følge den arbeidsformen som gjelder der. Et organ eller en arbeidsgruppe e.l. kan således ikke bestå av både folkevalgte og administra-

sjonen. I tillegg til at dette bryter med det prinsipielle skillet mellom folkevalgte og administrasjon, så vil slike blandingsorganer skape uklare ansvarslinjer. Medlemmer i administrative organer har en administrativ ansvarslinje som går opp til kommundirektøren. Kommunedirektøren svarer til de folkevalgte. Om det da skulle sitte folkevalgte i administrative organer, ville det blitt en uklar ansvarslinje. På tilsvarende måte blir det uklart om administrasjonen sitter i folkevalgte organer.

En del kommuner har forsøkt å etablere ulike varianter av organer som på ulikt vis har blandet folkevalgte og administrasjonen. Dette har til dels medført kritikk og til dels en usikkerhet om hva som er lovlig, og hva som ikke er lovlig. Formålet er gjerne å trekke faglighet inn i de politiske vurderingene og å skape effektive og kunnskapsrike organisasjoner.

Utvalget mener at dette skillet mellom folkevalgte og administrasjon er viktig, og at det bør fastholdes. Å skulle åpne for noen form for kombinasjonsutvalg vil være uryddig. Det er de folkevalgte som representerer innbyggerne, og som derfor skal ta beslutningene. I mindre og ikke prinsipielle saker kan myndighet være delegert til administrasjonen. Utover det er det de folkevalgte som må fatte slike beslutninger. At det ikke skal være kombinasjonsutvalg betyr imidlertid ikke at ikke kommundirektøren eller en annen fra administrasjonen kan bidra i et folkevalgt organ som sekretær eller fagperson. Noen fra administrasjonen kan imidlertid ikke som sådan være medlem i et utvalg. En ansatt i administrasjonen kan altså ikke,¹³ i egenskap av å være ansatt, være medlem i et folkevalgt organ. Det er imidlertid, som hovedregel, ikke noe i veien for at en ansatt velges som en folkevalgt inn i et folkevalgt organ. Dette er imidlertid noe annet. Vedkommende vil i så fall delta i organet som folkevalgt og representant for sitt parti, og ikke som ansatt. Se valgbarhetsreglene i gjeldende kommunelov § 14 hvor det er noen unntak for enkelte ledende stillinger som er konkret nevnt.

Som beskrevet foran foreslår utvalget å lovfeste at kommuneloven, og eventuelt særlover, uttømmende regulerer adgangen til å opprette folkevalgte organer. Dette vil tydeliggjøre skillet mellom folkevalgte og administrative organer, og det vil klargjøre de reglene som gjelder for de folkevalgte organene. Kravet om hjemmel for å kunne opprette et organ og kravet om å følge saksbe-

¹³ Med unntak for partssammensatte utvalg, § 25, og styre for institusjon, jf. § 11.

handlingsreglene gjelder bare dersom det er snakk om et folkevalgt organ i kommunen. Dersom administrasjonen oppretter en arbeidsgruppe eller et annet organ, vil ikke det være omfattet av disse reglene. Dersom noen eksterne utenfor kommunen oppretter et organ og ønsker å ha med enkelte medlemmer blant de folkevalgte i kommunen, vil heller ikke dette være omfattet av saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer.

Hvorvidt det i de enkelte tilfeller dreier seg om et folkevalgt organ, og dermed om saksbehandlingsregler om for eksempel møteoffentlighet kommer til anvendelse eller ikke, kan i noen tilfeller være vanskelig å avgjøre. Dette vil måtte avgjøres ut fra en helhetsvurdering av elementer, som hvem som har oppnevnt organet, hvem som er medlemmer, hvilke oppgaver organet har, og særlig om det har avgjørelsesmyndighet, og hvilket forhold det har til kommunestyret eller annet folkevalgt organ, og da særlig om det er en del av en beslutningskjede eller ikke. Hva organet kalles, er ikke avgjørende. Som eksempel kan her nevnes en 17. mai-komite som skal arrangere 17. mai-program i kommunen. Er det kommunestyret som oppretter en slik komite, gir instruksjer til komiteen og velger medlemmene, uavhengig av om noen av medlemmene for eksempel kommer fra frivillig organisasjon eller næringsliv, vil dette være et folkevalgt organ, og saksbehandlingsregler om blant annet møteoffentlighet vil gjelde. Annerledes vil det kunne være om komiteen er mer løstrevet fra kommunen. Om det for eksempel er en frivillig organisasjon som skal stå for arrangementet, og som oppretter en komite der de selv velger medlemmer, og hvor komiteen treffer beslutningene og så videre, vil dette ikke bli et folkevalgt organ bare fordi kommunestyret blir bedt om å stille med en folkevalgt representant i komiteen.

8.7 Delegering

8.7.1 Gjeldende rett

Det finnes ingen generelle regler om delegering av offentlig myndighet i Norge. Det vi har av rettskilder, 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.

Utgangspunktet i den tradisjonelle delegeringslæren er at myndighet kan delegeres innen den sentrale statsforvaltningen, det vil si regjering, departement, direktorat mv. Ved delegering av myndighet fra staten til andre organer, her-

under kommuner og interkommunale organer som er egne rettssubjekter, kreves det hjemmel i lov. Dette hjemmelskravet har sin bakgrunn i at staten ikke har noen direkte instruksjonsmyndighet overfor andre organer. Det følger videre av den tradisjonelle delegeringslæren at andre organer enn den sentrale statsforvaltningen bare kan delegere myndighet dersom de har hjemmel for det i lov. Kommuner må derfor ha hjemmel i lov for å kunne delegere den kompetansen som i lov blir lagt til kommunen. Kommuneloven inneholder på denne bakgrunn bestemmelser som åpner for delegering av myndighet fra kommunestyret til andre organer i kommunen. Også særlovgivningen inneholder enkelte bestemmelser om delegering av myndighet til interkommunale organer.

Den tradisjonelle forståelsen av delegering innebærer å tildele et organ man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over, myndighet til å treffe avgjørelser i nærmere angitte saker. Når det gjelder delegering til andre organer, er det i juridisk teori stilt spørsmål ved om man kan opprettholde tesen om at det alltid er behov for hjemmel i lov for å kunne delegere offentlig myndighet til private.¹⁴ Denne utviklingen i delegeringslæren synes å ha gjort seg mer gjeldende i statsforvaltningen enn i kommunalforvaltningen. Det er også tradisjon for å lovregulere adgangen til å delegere offentlig myndighetsutøvelse både i kommuneloven og i særlovgivningen. Det er nærliggende å tolke gjeldende rett slik at det må foreligge en lovhjemmel både for at kommunestyret skal kunne delegere utøvelse av offentlig myndighet til underordnede organer internt i kommunen, og for at kommunestyret skal kunne delegere slikt til andre rettssubjekter, herunder ulike interkommunale organer.

I kommuneloven § 6 fastslås det at kommunestyret er kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Hvorvidt kommunestyret kan delegere konkret myndighet, og i så fall til hvem, følger av kommuneloven eller særlov. I kommuneloven er det bestemmelser som sier direkte hva kommunestyret kan delegere til konkrete organer, for eksempel sies det i § 10 at kommunestyret kan opprette faste utvalg og tildele dem avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor annet ikke følger av lov. Kommuneloven har også bestemmelser som fastslår at kommunesty-

¹⁴ Eivind Smith, «Delegasjon av forvaltningsmyndighet til private og til uavhengige organer», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1976, side 360–390.

ret, eller et annet organ, i noen tilfeller ikke kan delegere sin myndighet videre. Der kommuneloven sier at kommunestyret eller et annet organ *selv* skal gjøre noe, så betyr dette at de faktisk må gjøre det selv og ikke kan delegere til andre.

I utgangspunktet har kommunestyret gjennom lovgivningen i kommuneloven en relativt stor adgang til å delegere til underordnede folkevalgte organer. Disse organene vil ofte kunne delegere videre til eventuelle organer under dem.

Når det gjelder delegering innenfor kommunens administrasjon, vil administrasjonssjefen ha vid adgang til dette. I og med at det er administrasjonssjefen som får delegert myndighet fra de folkevalgte organer, vil det være et stort behov for å kunne delegere dette videre i administrasjonen.

Adgangen til å delegere myndighet er med visse unntak mer vid til folkevalgte organer enn til enkeltpersoner. Ordføreren, lederen av faste utvalg, den enkelte kommuneråd og administrasjonssjefen kan delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg og kommunerådet kan på sin side tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

I flere bestemmelser i kommuneloven, som § 9 om delegering til ordfører og § 23 om delegering til administrasjonssjefen, sies det at det kan delegeres myndighet til å *treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning*. Ordlyden i disse bestemmelsene er noe uklar med hensyn til om *saker som ikke er av prinsipiell betydning* i lovens formulering peker tilbake til både *enkeltsaker* og *typer av saker eller bare typer av saker*. Det er altså et spørsmål om myndighet til å treffe vedtak i prinsipielle enkeltsaker kan delegeres. I NOU 1990: 13, side 370, blir det lagt til grunn at formuleringen kun henviser til *typer av saker*, det vil si at det kan delegeres til blant andre ordføreren og administrasjonssjefen å treffe vedtak i enkeltsaker, også der hvor saken er av prinsipiell betydning. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) til gjeldende kommunelov er ikke like klar på dette området. I litteraturen, se *Kommuneloven med kommentarer* (Bernt og Overå 2014)¹⁵ og *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning* (Ingun Sletnes mfl. 2013)¹⁶, legges det

også til grunn at når det gjelder delegering av konkrete enkeltsaker, kan saken være prinsipiell.

Forarbeidene til dagens kommunelov er klar på at bestemmelsen gir kommunestyret et vidt spillerom til å vurdere hvilke saker som kan delegeres. I Ot.prp. nr. 42 (1991–92) uttaler departementet følgende på side 277:

Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunenes eller fylkeskommunenes størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktigste skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses avklart gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis.

Kommuneloven regulerer ikke eksplisitt hvordan delegeringen av myndighet skal skje. Det er to hovedmåter kommunestyret kan delegere myndighet på. For det første kan kommunestyret velge å positivt avgrense, det vil si nevne konkret, hvilken myndighet det tildeler organet. Den andre måten å gjøre det på er å si at organet tildeles all myndighet som kommunestyret kan delegere, eventuelt med unntak.

Kommuneloven har videre en bestemmelse (§ 39) om at kommunestyret skal fastsette reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett. I dette ligger det et krav eller en forutsetning om at det skal tas en beslutning om hvem som kan bestemme hva, og at dette blir offentlig og tilgjengelig for folk flest.

8.7.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre den tradisjonelle læren om delegering. Gjennomgangen av gjeldende rett viser at det er noe usikkerhet med hensyn til om det i kommunesektoren er nødvendig med lovhjemmel for å kunne delegere myndighet, særlig til private rettssubjekter. Utvalget mener dette er uheldig. Utvalget foreslår derfor å regulere i kommuneloven både når kommunestyret kan delegere myndighet internt i kommunen, og når kommunestyret kan delegere myndighet til andre organer.

Delegering internt i kommunen

Utvalget mener at det internt i kommunen bør være vid adgang til å delegere myndighet. Utvalget mener at dette er viktig for at kommunene selv kan finne effektive og lokalt tilpassede arbeidsordninger. En generell innstramming i

¹⁵ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 193.

¹⁶ *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13, side 149.

adgangen til å delegere myndighet vil etter utvalgets vurdering, være uheldig for kommunene og deres handlingsrom og styringsevne.¹⁷

Som en hovedregel bør det skilles mellom hvilken myndighet som kan delegeres til kollegiale folkevalgte organer, og hvilken myndighet som kan delegeres til enkeltpersoner, slik som tilfellet er i dag. Utvalget foreslår å videreføre den vide adgangen det i dag er til å delegere myndigheten til å treffe avgjørelser til formannskap, utvalg, kommunedelsutvalg og kommunerådet.

Når det gjelder delegering av myndighet til enkeltpersoner (ordfører, leder av utvalg, den enkelte kommuneråd og kommunedirektøren), mener utvalget at loven både bør endres og tydeliggjøres. Utvalget mener at enkeltpersoner ikke bør kunne avgjøre enkeltsaker som har prinsipiell betydning. *Alle* saker som har prinsipiell betydning, bør avgjøres av folkevalgte organer, og dette bør fremgå klart av loven. Slike saker reiser skjønnsmessige spørsmål som bør være gjenstand for politiske overveielser. Utvalget forslår at vilkåret om at det kun kan delegeres myndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning, også skal gjelde ved delegering av myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker.

Når det gjelder delegering videre fra et folkevalgt organ som har fått delegert myndighet, til et annet folkevalgt organ, foreslår utvalget å videreføre at kommunestyret kan gi folkevalgte organer myndighet til å gjøre dette med mindre det foreligger en delegeringssperre i lov eller forskrift.

Også i forslag til ny kommunelov blir det lagt til grunn at om loven sier at kommunestyret eller et annet organ *selv* skal gjøre noe, så innebærer dette en delegeringssperre. Vedtaket må da treffes av organet selv og kan ikke delegeres til andre.

Når det gjelder delegering innenfor kommunens administrasjon, foreslår utvalget ingen begrensning i dette. I og med at det er kommunedirektøren som får delegert myndighet fra de folkevalgte organer, vil det være et stort behov for å kunne delegere denne videre i administrasjonen. Det følger da av den alminnelige delegeringslæren at det er adgang til å delegere videre.

Delegering til andre organer

Ved delegering til andre organer enn kommunen selv, for eksempel til annen offentlig myndighet

eller til private, foreslår utvalget å tydeliggjøre at dette kun kan gjøres dersom det er hjemmel til dette i lov. Reglene om interkommunalt samarbeid er et typisk eksempel på at lovgiver åpner for å delegere myndighet til et interkommunalt selskap eller til en annen kommune.

Utvalget foreslår å lovfeste en generell adgang til å delegere myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, til andre rettssubjekter. Dette innebærer at kommunestyret som en hovedregel kan delegere all type myndighet, også utøvelse av offentlig myndighet, til andre rettsssubjekter, under forutsetning av at saken ikke har prinsipiell betydning.

Utvalget foreslår videre at hvis det er snakk om å treffe vedtak i saker som gjelder oppgaver som er pålagt i lov, kan myndighet til å treffe vedtak kun delegeres hvis kommuneloven eller annen lov gir adgang til det. Dette innebærer således en viss begrensning i adgangen til å delegere myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. På den annen side 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 rettsssubjekter. Ved delegering av myndighet til andre rettsssubjekter kan kommunen når som helst trekke tilbake den tildelte myndigheten. Kommunen kan også instruere den som har fått delegert myndighet, om hvordan myndigheten skal brukes.

Hvordan delegere

Hensynet til å sikre kommunal handlefrihet tilsier at det ikke lovfestes noe om hvordan delegering av myndighet skal foregå. På den annen side er kommunenes virksomhet svært omfattende. Dersom delegeringen gjøres generell uten å nevne konkret hvilken myndighet som delegeres, vil kommunestyrets medlemmer i praksis ikke ha full oversikt over hvilken myndighet de delegerer. De vil da heller ikke kunne foreta en konkret vurdering av hvilke saker som kommunestyret skal behandle, og hvilke saker som blir delegert til andre folkevalgte organer eller administrasjonen. Utvalget viser til at nettopp dette var bakgrunnen for at Stortinget i 2012 vedtok en bestemmelse om at kommunestyret selv skal fastsette reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet innen 31. desember i året etter at kommunestyret er konstituert, jf. kommuneloven § 39 nr. 2. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen videreføres. Utvalget mener at det delegerende organet bør nevne konkret hvilken myndighet som blir delegert, ved for eksempel å vise til hvilke lovbestem-

¹⁷ Marcus Hoel Lie har i artikkelen «Kommuneloven bør endres», *Lov og Rett* nr. 4 2015, henstilt til innstramning i delegeringsadgangen i forbindelse med arbeidet med ny kommunelov.

melsers delegeringen skal omfatte. Utvalget vil imidlertid ikke lovfeste noe krav om dette.

8.8 Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet

8.8.1 Innledning

Ansatte og folkevalgte kan som hovedregel opptre på vegne av kommunen, hvis vedkommende har fått tildelt slik myndighet eller fullmakt¹⁸ gjennom delegering eller i lov. Kommunen vil være bundet av disposisjoner som er foretatt innenfor gyldig delegering eller innenfor lovhjemmel. Hvilken fullmakt eller myndighet (også omtalt som kompetanse) en lovbestemmelse eller en delegering gir, vil bero på en tolkning av loven eller delegeringen. Kommuneloven § 6 bygger på at det er kommunestyret som treffer beslutninger på kommunens vegne. Annet kan likevel fremgå av lov eller gyldig vedtak om delegering.

Det kan hende at noen går utover den myndighet eller fullmakt de har – eventuelt at de handler uten å ha myndighet eller fullmakt overhodet. Dette kan skyldes alt fra mangler ved formaliteter rundt delegering til bevisste misligheter. Dersom kommunen ønsker å være bundet uansett og derfor forholder seg som om myndighet eller fullmakt forelå, blir ikke problemstillingen satt på spissen. Situasjonen kan imidlertid også være at kommunen mener de ikke bør være bundet når noen har handlet i strid med sin myndighet enten ved at fullmakt eller delegering mangler fullstendig, eller ved at man har gått utover sin myndighet. Dette vil for eksempel kunne være hvis noen har brukt mye av kommunens midler på innkjøp av gjenstander eller tjenester kommunen ikke mener det skal brukes midler på – og kanskje særlig hvis avtalemotparten burde ha skjønnet dette. Tilsvarende kan tenkes om noen bevisst har misbrukt sin posisjon for egen vinning.

Da oppstår spørsmålet om hvem som skal bære risikoen og kostnadene ved slike situasjoner – kommunen eller motparten, enten det er en avtalepart eller en innbygger som et vedtak gjelder. Bør kommunen i noen tilfelle bli bundet av slike disposisjoner – og i så fall i hvilke tilfeller? Utgangspunktet og hovedregelen i dag er at kommunen ikke blir bundet av slike disposisjoner, men at det i visse situasjoner likevel kan være

motsatt. Spørsmålet er ikke lovregulert, og rettspraksis er begrenset. I konkrete saker kan det derfor være vanskelig å vite hva som er gjeldende rett.

Disse spørsmålene kan være aktuelle både i situasjoner der det kan være snakk om binding ved privatrettslige disposisjoner (se nærmere om dette i punkt 8.8.2.2), og der det er snakk om binding ved offentlig myndighetsutøvelse. I mandatet nevnes særlig den første situasjonen, men utvalget har vurdert begge situasjoner.

Når det gjelder privatrettslige disposisjoner, mener utvalget at virkningene av at noen i kommunen har handlet i strid med sin fullmakt, bør lovreguleres. Utvalget har drøftet flere alternative løsninger på problemstillingen, men fremmer ikke her ett konkret forslag på reguleringsmåte. Utvalget legger i stedet frem ulike alternative løsninger. Departementet og Stortinget vil på denne måten, etter høringen av utredningen, få et bredere grunnlag for å vurdere de praktiske og juridiske spørsmålene knyttet til problemstillingen.

Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse, mener utvalget at kommuneloven ikke bør regulere hvilke virkninger det skal ha at noen i kommunen har gått utenfor sin myndighet ved utøvelse av offentlig myndighet.

8.8.2 Gjeldende rett

8.8.2.1 Generelt

Hvis noen handler utover sin myndighet eller fullmakt, er hovedregelen at kommunen ikke er bundet av slike disposisjoner. For at kommunen skal bli bundet, må det være et rettslig grunnlag eller regelverk som gjør at kommunen blir bundet. Dette kalles gjerne regler om legitimasjon eller representasjon.

Kommuneloven har regler om myndighet og delegering, men ingen generelle regler om hvorvidt og i hvilken grad kommunen blir bundet om noen går utover sin myndighet eller fullmakt. Det er likevel gitt en regel om overskridelse av representasjonsretten i kommunale foretak (§ 74):

Har noen som representerer foretaket utad, ved handling på vegne av foretaket overskredet sin myndighet, er handlingen ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen hvis medkontrahenten innså eller burde innsett at myndigheten ble overskredet, og det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.

¹⁸ Utvalget bruker begrepene myndighet og fullmakt om hverandre uten å legge noen rettslige forskjeller i om det ene eller andre begrepet benyttes. I noen tilfeller benytter utvalget også kompetanse som begrep.

Ellers følger det av kommuneloven § 9 nr. 3 annet punktum at ordføreren er «*rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfeller hvor myndigheten ikke er tildelt andre*». Det følger imidlertid av forarbeidene at denne bestemmelsen hverken gir ordføreren myndighet til å treffe beslutninger på vegne av kommunen eller regulerer spørsmålet om binding via legitimasjon.¹⁹ Videre sies det:

Spørsmålet om kommunen eller fylkeskommunen blir bundet hvis ordfører går ut over sin kompetanse her, må avgjøres – ut fra den forvaltningsrettslige eller kontraktsrettslige ugyldighetslære, avhengig av disposisjonens karakter.

Forarbeidene la til grunn at spørsmålet skal løses i medhold av forvaltningsrettens eller kontraktsrettens ugyldighetslære avhengig av disposisjonens art.

Spørsmålet om hva som skjer hvis noen andre enn ordføreren går utover sin myndighet eller fullmakt, vil således kunne løses ulikt avhengig av om det dreier seg om privatrettslige disposisjoner eller offentlig myndighetsutøvelse. Ulike regelsett vil være aktuelle for å vurdere konsekvensene av en fullmaktsoverskridelse: den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren og den privatrettslige fullmaktslæren. For begge grupper er imidlertid rettssituasjonen ganske uklar. Det finnes lite lovgivning, og i juridisk teori fremmes ulike tolkninger og synspunkter. Det er relativt få dommer om problemstillingene, og de dommene som finnes, er ofte så konkret begrunnet at de kan tolkes ulikt og gir lite prinsipielle avklaringer om rettssituasjonen.²⁰

Nedenfor behandles derfor disse to grupper hver for seg. Enkelte disposisjoner kan nok ligge i grenselandet og inneholde elementer av begge deler. Problemstillinger rundt dette vil imidlertid ikke bli behandlet her.

8.8.2.2 Privatrettslige disposisjoner

Med privatrettslige disposisjoner menes handlinger som en privat part kunne gjort. Hvis kommunen for eksempel kjøper en bil, må kommunen og selgeren forholde seg til samme regler som for et privat bilkjøp. Andre eksempler er opptak av

lån, avgivelse av garantier, kjøp og salg av fast eiendom, kjøp av fond eller aksjer, inngåelse av personalavtaler, entreprisekontrakter, investeringer i forretningsvirksomhet, mer alminnelige innkjøp, og så videre.

Etter de alminnelige privatrettslige reglene er det et betydelig rom for å bli bundet av avtaler gjennom legitimasjon. For eksempel vil fullmaktsreglene i avtaleloven kapittel 2 med tilhørende ulovfestede regler komme til anvendelse. Etter disse reglene vil binding oppstå dersom kontraktspartene hadde rimelig grunn til å oppfatte situasjonen slik at representanten hadde rett til å inngå den aktuelle avtalen på vegne av fullmakts-giver.²¹ Man kan således bli bundet dersom medkontrahenten var i aktsom god tro og det forelå et legitimasjonsgrunnlag, for eksempel i medhold av det som i avtaleretten gjerne omtales som stillingsfullmakt og toleransefullmakt. Stillingsfullmakt innebærer at man har fullmakt i kraft av sin stilling, det vil si at det ligger til stillingen å utøve visse oppgaver som binder virksomheten. I begrepet toleransefullmakt ligger det at når fullmakts-giveren er passiv overfor de disposisjonene som for eksempel en fullmektig gjør på vegne av seg, må man i visse tilfeller legge til grunn at det foreligger en fullmakt til å foreta disposisjonene. Ved passiviteten utvises en toleranse for at dette er greit.

Avtaleloven § 41 fastslår at bestemmelsene i loven gjelder på formuerettens område. Når kommunen inngår avtaler med grunnlag i forvaltningens private autonomi, altså som enhver annen avtalepart, vil formueretten og avtaleloven normalt gjelde. Det er ikke avklart om reglene om fullmakt og legitimasjon i avtaleloven og i ulovfestet rett gjelder, direkte eller indirekte, for kommuner i forbindelse med såkalte privatrettslige disposisjoner. Det er ulike syn på dette, både i juridisk teori og blant utvalgets medlemmer. Utvalget vil ikke gå nærmere inn på dette, men skal kun helt kort nevne de ulike synspunktene. På en ene siden hevder blant andre Overå og Bernt²² at hovedregelen må være at kommuner ikke blir bundet i strid med fullmakt som er gitt. De understreker samtidig at det har mye for seg at dette ikke gjelder dersom for eksempel ordfører eller administrasjonssjefen inngår avtaler om mer dagligdagse forhold på grunnlag av et vedtatt budsjett. I slike tilfeller antas det at kommunen lett vil

¹⁹ NOU 1990: 13, side 352 og Ot.prp. nr. 42 (1991–92) på side 267.

²⁰ For eksempel Rt. 1992, side 1642, Rt. 1995, side 1333, og Rt. 1995, side 1688.

²¹ *Avtaler*, Johan Giertsen, 2014, side 298, og Rt. 2011, side 410.

²² *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 80 f.

kunne bli bundet. Andre mener at avtalelovens regler gjelder for kommuner som for private, slik at også kommuner kan bli bundet gjennom legitimasjon dersom noen handler på vegne av kommunen uten å ha fullmakt eller myndighet.²³ I den juridiske teori har videre Hoel Lie argumentert for at avtalerettens ulovfestede fullmaktsære skal anvendes direkte.²⁴ Et slikt synspunktet er omstridt.²⁵ Det finnes ingen avgjørelser fra Høyesterett som tar direkte stilling til om avtalerettslige regler om fullmakt gjelder for kommuner.

I tilfeller hvor kommunen ikke kan være bundet av en avtale eller disposisjon, kan kommunen likevel få rettet et erstatningskrav mot seg, og kommunen kan bli ansvarlig for et eventuelt tap.²⁶

8.8.2.3 Utøvelse av offentlig myndighet

Når kommunen utøver offentlig myndighet, kan det oppstå spørsmål om hvorvidt kommunen blir bundet dersom noen går utover sin fullmakt eller myndighet. I denne sammenhengen blir dette i realiteten et spørsmål om hvorvidt 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, for eksempel byggetillatelse, tvangsvedtak i medhold av barnevernloven, e.l., reguleres spørsmålet om ugyldighet av den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren.

Den forvaltningsrettslige ugyldighetslære er dels ulovfestet, dels regulert i forvaltningsloven. Feil ved innholdet i et vedtak vil som oftest medføre ugyldighet, mens feil ved måten vedtaket har blitt fattet på (tilblivelsesmangler), som oftest kun medfører ugyldighet dersom feilen *kan ha virket inn på vedtakets innhold*. For saksbehandlingsfeil (det vil si brudd på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven) er dette direkte sagt i forvaltningslovens § 41. Brudd på disse saksbehandlingsreglene vil normalt ikke føre til ugyldighet med mindre det foreligger en *rimelig* mulighet for at feilen kan ha virket inn på avgjørelsens inn-

hold.²⁷ I tillegg kommer ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om ugyldighet. Her er det ulike synspunkter på både innhold og rekkevidde, og utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

En feil som består av at noen har fattet et vedtak uten å ha myndighet eller fullmakt til å fatte et slikt vedtak, omtales som en personell kompetansemangel. En gjennomgang av rettskildene viser at det er usikkert om den forvaltningsrettslige ugyldighetslære kommer til anvendelse ved personelle kompetansemangler.²⁸

8.8.2.4 Kort om hvem som kan treffe beslutninger for kommunen

Juridiske rettssubjekter kan ikke treffe beslutninger selv. Rettslige disposisjoner forutsetter at fysiske personer handler på vegne av dem. Hvem som kan handle på vegne av en kommune, er i forvaltningsretten vanlig å drøfte som kravene til *personell kompetanse*. Et viktig grep i kommuneloven er at all *beslutningskompetanse* i en kommune som et utgangspunkt skal ligge hos kommunestyret og fylkestinget. Skal andre organer eller personer ha beslutningskompetanse, må dette enten ha grunnlag i lov eller i delegering. Samtidig bygger loven på en relativt vid adgang til å *delegere* kompetanse til andre kommunale organer. Med mindre annet følger av lov, kan kommunestyret delegere alle avgjørelser til formannskap og fylkesutvalg, faste utvalg, kommunedelsutvalg og kommuneråd og fylkesråd. Også for en del andre organer åpner kommuneloven for en alminnelig delegeringsad-

²³ *Avtalerett*, Geir Woxholth, 8. utgave, 2012, side 182–183, og *Kontraktrettslige representasjon*, Birger Stuevold-Lassen, 1992, side 49.

²⁴ *Kommunalrettslig representasjon*, Markus Hoel Lie, 2011, side 69–70.

²⁵ For eksempel på meget restriktive til legitimasjonsvirkninger i denne sammenhengen se *Alminnelig avtalerett*, Jo Hov og Alf Petter Høgberg, 2009, side 247, og *Kontraktrett*, Kai Krüger, 1989, side 620.

²⁶ Blant annet *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave 2014, side 82 f., og *Kommunalrettslig representasjon*, Markus Hoel Lie, 2011, side 262 f.

²⁷ *Forvaltningskomiteens innstilling*, NUT 1958:3, side 298–299 og 448. I komiteens forslag var formuleringen sannsynlig at feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold, se forvaltningskomiteens innstilling side 460. Komiteen fastslår ikke at sannsynlighetsgraden ligger opp mot 50 prosent, men gir signaler i den retning, se innstillingen side 299 første spalte. Slik er det også naturlig å forstå departementet uttalelser i Ot.prp. nr. 38 (1964–65), side 120, andre spalte. Det var altså først i stortingskomiteen at loven fikk sin nåværende utforming, se Innst. O. II (1966–67), side 16 andre spalte.

²⁸ Både i *Frihagens forvaltningsrett*, Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, 2010, side 104 f., *Forvaltningsrett*, Torstein Eckhoff og Eivind Smith, 10. utgave, 2014, side 463 f. og *Forvaltningsrett III*, Arvid Frihagen, 4. utgave, 1992, side 235–241, sies det at feilen må kunne ha virket inn på resultatet. I samme retning også *Kommunalrettslige representasjon*, Markus Hoel Lie, 2011, side 218–221. Se også forarbeidene til forvaltningsloven, se Innst. O. II (1966–67). Motsatte standpunkt inntas i *Alminnelig forvaltningsrett*, Hans Petter Graver, 2015, side 526. I Rt. 2004, side 76 (avsnitt 55), holdes spørsmålet åpent, mens Høyesterett i Rt. 2002, side 683 (Vassøy Canning), forutsetter at brudd på personelle kompetanseskranker normalt kan ha virket inn på avgjørelsens innhold.

gang med mindre beslutningen eller sakstypen er av *prinsipiell betydning*. Det gjelder for eksempel delegering til ordfører, leder eller arbeidsutvalg i fast utvalg eller kommunedelsutvalg og administrasjonssjefen. Loven oppstiller også en del andre mer generelle skranker for delegering til styrer for institusjon,²⁹ komiteer,³⁰ kommunestyre- og fylkestingskomiteer.³¹

Utgangspunktet er at den som lovlig har fått kompetansetildeling, også kan delegerer denne videre innenfor kommunen. Om annet ikke fremgår av kompetansetildelingen eller lov, kan for eksempel administrasjonssjefen delegerer sin kompetanse videre til etatsjefer. På denne måten kan det oppstå lange delegeringskjeder. Kommunestyret har delegert til formannskapet, formannskapet til administrasjonssjefen og administrasjonssjefen til en rektor. En slik delegeringskjede kan for eksempel gi rektor kompetanse til å foreta innkjøp av skrivebøker på vegne av kommunen. For at det skal foreligge personell kompetanse, må alle kompetansetildelingene i en slik delegeringskjede være gyldige. Se foran i punkt 8.7 om delegering.

Den som er gitt kompetanse i enten lov eller gyldig vedtak om delegering, vil ha personell kompetanse. Foreligger det personell, materiell og prosessuell kompetanse til å treffe den aktuelle beslutningen, vil vedtaket være gyldig. Denne reguleringen av personell kompetanse er felles for alle typer avgjørelser. Reguleringen er med andre ord den samme enten kommunen utferdiger forskrifter, treffer enkeltvedtak eller inngår ulike typer avtaler. Disse rammene gjelder også når det i en kommune treffes interne beslutninger, som en instruks eller en delegering.

Kommuneloven har også enkelte bestemmelser som direkte gir fullmakt eller myndighet videre til andre enn kommunestyret. Det vises for eksempel til dagens § 9 om ordførers myndighet og dagens § 23 om administrasjonssjefens rolle. Videre gir for eksempel budsjettforskriften § 9 og § 2 fullmakt til administrasjonssjefen til å disponere innenfor budsjettvedtak.

8.8.2.5 Praktiske eksempler. Dommer

Utvalget vil her helt kort prøve å si noe om i hvilken grad spørsmålet om binding dersom noen går

utover sin fullmakt eller myndighet, er et praktisk problem for kommunene. Deretter vil utvalget presentere enkelte dommer. Dette i hovedsak som en eksemplifisering av de praktiske situasjonene kommunene kan stå overfor. Som nevnt foran, under punktet om gjeldende rett, er dommene i begrenset grad avklarende for rettsstillingen.

I hvilken grad det er et praktisk problem i den kommunale hverdagen at reglene ikke er klare og entydige, har ikke utvalget dokumenterbar informasjon om. Det er likevel utvalgets inntrykk at problemstillingen dukker opp med jevne mellomrom i den kommunale sektor. Mindre saker vil ofte løse seg selv fordi partene ikke setter problemstillingen på spissen. Større saker kan være mer utfordrende, og noen av disse havner også i rettsapparatet. Når det gjelder kommunale foretak, er utvalgets inntrykk at dagens regulering av spørsmålet har fungert greit og ikke skapt særlige problemer.

Spørsmålet om hvorvidt kommunen kan bli bundet av disposisjoner der en representant fra kommunen har gått utover sin fullmakt eller myndighet, kan imidlertid være aktuelt i forbindelse med det meste av det kommunen driver med. Det kan være privatrettslige disposisjoner som at det er inngått en avtale om kjøp av utstyr og tjenester, og det kan være offentlig myndighetsutøvelse som vedtak om godkjenning av en byggesøknad.

Som eksempler på hva slags saker det kan dreie seg om, vil utvalget her nevne noen aktuelle dommer. Disse sakene har en tendens til å være kompliserte og omfattende, og de ender gjerne med at domstolen konkluderer i saken uten å gå inn i de prinsipielle spørsmålene. Dette er således interessante eksempler, men gir i begrenset grad klare svar på de juridiske og generelle problemstillingene.

Et skille i spørsmålet om binding gjennom legitimasjon går mellom tilfeller hvor den som handler på vegne av kommunen, *bevisst* overskrider sine fullmakter, og der dette skjer gjennom feil eller manglende rutiner. Et eksempel på det første finner vi i Rt. 1933 side 385. I saken hadde ordføreren skrevet under på lånebevis på vegne av Sveio kommune. I forbindelse med låneopptaket hadde ordføreren vist til to dokumenter som ga uttrykk for vedtak i herredsstyret. Begge dokumentene var falske. Kompetanseoverskridelsen var helt bevisst fra ordførerens side. Etter en konkret vurdering mente Høyesterett at kommunen ikke var bundet. Slike bevisste kompetanseoverskridelser er uvanlige.

²⁹ Disse kan bare tildeles kompetanse som angår virksomhets drift og organisering, se kommuneloven § 11 nr. 3.

³⁰ Komiteene kan bare gis myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag, jf. § 10 nr. 5 andre punktum.

³¹ Disse kan ikke gis avgjørelsesmyndighet, jf. § 10 a nr. 1 andre punktum.

Problemstillingen om binding gjennom legitimasjon oppstår oftest som følge av ubevisste kompetanseoverskridelser. Slike ubevisste kompetanseoverskridelser kan ha flere årsaker.

Et eksempel er hvor representanten for kommunen uriktig tror det foreligger en tildeling av fullmakt eller myndighet. Her kan Rt. 1992 side 1642 (Gamvik) tjene som eksempel. Ordføreren i Gamvik kommune hadde tatt opp spørsmålet om hvorvidt kommunen skulle stille en økonomisk garanti som en hastesak i et formannskapsmøte. Det var omstridt om det formelt ble truffet et vedtak i møtet. Vedtaket var i alle fall ikke blitt nedtegnet i møteboken, og det var heller ikke gjennomført noen formell avstemning. Ordføreren hadde forstått møtet slik at formannskapet gikk inn for å gi garantien, og signerte garantien på vegne av kommunen. Høyesterett mente at det ikke var truffet et vedtak. Dermed oppstod spørsmålet om konsekvensene av at ordføreren manglet myndighet til å inngå en slik avtale. Høyesterett mente det ikke var grunnlag for rettslig binding gjennom legitimasjonsvirkning i den konkrete saken. De kom likevel til at kommunen var erstatningsansvarlig i medhold av arbeidsgiveransvaret.

Det hender at ansatte treffer beslutninger på vegne av kommunen uten at det foreligger noe skriftlig delegeringsvedtak. En slik praksis kan også pågå over lengre tid. Et eksempel på dette er Rt. 1995 side 1333 (leieavtalesaken). Oslo kommune inngikk 20. januar 1962 en kontrakt hvor kommunen skulle leie cirka halvdelen av en etasje i et nybygg. Lokalene skulle brukes til en kommunal ungdomsklubb. I kontrakten fremgikk det at «[l]eieforholdet er uoppsigelig fra leietakers side. Utleier kan bringe leieforholdet til opphør etter 40 – førti år etter minst 1 – ett – års forutgående skriftlig oppsigelse. Oversittes fristen, løper leieforholdet videre i ti-årsperioder med samme oppsigelsesfrist for hver periode som foran nevnt». Tretti år ut i leieperioden ønsket kommunen å føre avtalen til opphør. Kommunen anførte som ny anførsel for Høyesterett at kontrakten ikke var inngått i samsvar med kommunestyreloven av 1954 § 24 nr. 3, som krevde at kommunestyret selv traff vedtak om langsiktige forpliktelse. Høyesterett uttalte i den forbindelse:

Jeg anser det ikke nødvendig å gå inn på noen nærmere drøftelse av hvor langt det er anledning til å gjøre ugyldighetsinnsigelse på et slikt grunnlag gjeldende overfor en godtroende medkontrahent. I allfall i et tilfelle som det foreliggende, hvor spørsmålet først dukker opp etter at begge parter har ansett seg bundet av

og innrettet seg etter kontrakten i meget lang tid, anser jeg det uakseptabelt om kommunen nå skulle kunne gjøre gjeldende ugyldighet.

Det hører med til bildet at det var en praksis i norske kommuner at slike avtaler ble inngått uten at kommunestyrene ble involvert.

En nylig avsagt dom fra Borgarting lagmannsrett³² illustrerer hvor kompliserte disse sakene kan være, og at konkrete momenter og vurderinger av en rekke spørsmål blir avgjørende. Dommen gjaldt kompliserte renteavtaler Bremanger kommune inngikk med Fokus Bank ASA (nå Danske Bank A/S). Administrasjonssjefen hadde ikke fullmakt til å inngå disse avtalene og ble ikke ansett å være legitimert. Kommunene ble heller ikke ansett bundet ved passivitet eller funnet erstatningsansvarlig. Kommunelovens regler om lån og finansforvaltning ble trukket inn som relevante.

8.8.3 Utvalgets vurderinger

8.8.3.1 Innledning

Utvalget har vurdert om, og eventuelt i hvilke situasjoner, en kommune skal kunne bli bundet av en disposisjon dersom en representant for kommunen har gått lenger enn det vedkommende har myndighet eller fullmakt til.

Utvalget vil først drøfte spørsmålet om det i det hele tatt skal reguleres noe om konsekvenser av disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet i kommuneloven. Deretter vil dette drøftes mer konkret for privatrettslige disposisjoner og for offentlig myndighetsutøvelse.

Utvalget har drøftet flere alternative løsninger, men ønsker ikke å fremme et konkret forslag til lovendringer. Dette er et område hvor det viktigste antakelig er å få klargjort rettstilstanden, og hvor flere løsninger kan være aktuelle. Utvalget mener således at det er grunn til å sende flere forslag på høring for å få innspill fra høringsinstansene. Deretter bør departementet jobbe videre med vurderingen av de praktiske behovene for regulering og de rettslige utfordringene.

Utvalget omtaler nedenfor de tre alternativene utvalget mener er mest aktuelle. Utvalget er klar over at det kan finnes også andre måter å løse dette på. For eksempel kunne det vurderes å gjøre noe med kompetansereglene i stedet, slik at det ble klarere hvem i kommunen som hadde kompe-

³² LB-2014-7766, Dommen er ikke rettskraftig. Den skal behandles i Høyesterett.

tanse til å foreta en disposisjon. Hoel Lie har en gjennomgang av noen slike alternativer.³³ Han argumenterer for at det i større grad skal fastsettes i loven hvem som skal ha kompetanse, samtidig som delegasjonsvedtak bør gjøres mer tilgjengelig. Utvalget mener at dette ikke er noen god løsning. Dette vil redusere det kommunale selvstyret og det grunnleggende prinsippet i kommuneloven om at all makt skal ligge hos kommunestyret. Utvalget vil således ikke gå nærmere inn på dette, men skal her begrense fremstillingen til de tre alternativene utvalget mener er mest aktuelle.

8.8.3.2 *Hvorfor regulere i kommuneloven*

Utvalget mener at den uklare rettsstilstanden for privatrettslige disposisjoner tilsier at det er behov for avklaringer i kommuneloven.

Behovet for avklaring og for forutberegnelighet er et relevant argument for å regulere situasjonen. Det er uheldig når partene ikke vet hva rettsstilstanden er, og dermed ikke kan forholde seg til den på en ryddig måte. En regulering vil gi en bedre forutberegnelighet for de som ønsker å handle med kommunen. Å regulere dette spørsmålet i kommuneloven vil gi en mer helhetlig lov i og med at dette allerede er regulert for kommunale foretak. På den annen side kan det være særlig forhold med kommunale foretak som begrunner lovregulering der, men ikke for kommunen for øvrig. At det er gitt egne regler om myndighetsfordeling i kommunale foretak, kan være et slikt forhold.

Som et argument mot regulering av dette spørsmålet i kommuneloven kan det sies at det er vanskelig å finne den rette reguleringen fordi det foreligger gode momenter for ulik type regulering, jf. alternativene som utvalget her presenterer. Det er vanskelig å lage treffsikre og gode regler, og det er en risiko for at det fortsatt vil være uklarheter og skjønnsmessige vurderinger i denne type saker. Utvalget mener at dette ikke kan begrunne å la være å lage regler på et område der det er behov for avklaring og forutberegnelighet. Utvalget mener videre at kommuneloven er det best egnede sted for slik regulering.

For offentlig myndighetsutøvelse mener utvalget at kommuneloven ikke er et egnet sted for regulering av spørsmålet særskilt for kommunene. Spørsmålet om gyldigheten av vedtak bør etter utvalgets vurdering reguleres felles for alle

offentlige vedtak og bør behandles i forvaltningsloven eller i henhold til generell forvaltningsrett.

8.8.3.3 *Grunnleggende hensyn ved regulering av representasjon og legitimasjon*

Ved vurderingen av innholdet i en eventuell regulering om disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet, det vil si om og eventuelt i hvilke situasjoner kommunen kan bli bundet når noen går utover sin myndighet eller fullmakt, og hvordan dette skal reguleres i loven, er det noen grunnleggende hensyn som må vurderes og avveies. Utvalget vil her presentere de grunnleggende hensynene før de konkrete drøftelsene og avveiningene kommer i punktene nedenfor.

Beskytte kommunen og fellesskapets interesser

Et hensyn er å beskytte kommunen, eller fellesskapets interesser, fra å bli bundet i tilfeller der det ikke foreligger gyldig delegering fra kommunestyret eller andre organer som er gitt beslutningskompetanse. Kommunen representerer et fellesskap og bruker av fellesskapets midler. Det er derfor viktig med ordninger som sikrer at det representantene for fellesskapet har bestemt, faktisk også blir fulgt opp og gjennomført, og at den enkelte ansatte eller folkevalgte ikke på egen hånd kan forplikte kommunen.

Sikre folkevalgt styring i kommunen

I forlengelsen av hensynet foran kommer hensynet til å sikre folkevalgt styring i kommunen. Det er de folkevalgte som skal styre kommunen. Regler om binding utover delegert fullmakt vil kunne svekke hensynet til folkevalgt styring. Det er de folkevalgte som skal ta beslutningene i kommunene, eller som skal delegere til andre å ta beslutninger. Dersom kommunen blir bundet utover det, vil beslutningen mangle en forankring i kommunestyret.

Beskytte private parter

Et annet hensyn som trekker i motsatt retning, er beskyttelse av private parter. Private parter som inngår en avtale med noen i kommunen, eller som er part i et vedtak fattet av noen i kommunen, bør kunne stole på at denne personen har myndighet til å gjøre det. Dette gjelder både i den konkrete situasjon der avtale er inngått eller vedtak er mottatt, og generelt at kommunen er til å stole på. Private parter bør kunne forholde seg til at det som

³³ Markus Hoel Lie, «Kommuneloven bør endres», *Lov og Rett* nr. 4 2015, side 246.

kommer fra noen som det er all grunn til å tro at representerer kommunen, også faktisk vil binde kommunen i samme grad som at private vil forholde seg til at den som inngår avtaler på vegne av selskaper, kan forplikte selskaper.

Omsetningslivets tarv

Et hensyn i forlengelsen av dette er det som gjerne kalles hensynet til omsetningslivets tarv. Det vil si at kommunen kan opptre som vanlig aktør i markedet også der kommunen opptre i tilknytning til kommunale oppgaver. Både kommunen og andre aktører i markedet skal vite, og kunne innrette seg etter, at kommunen er som andre aktører i markedet. Private parter har dessuten behov for å kunne inngå avtaler hurtig og effektivt uten omfattende undersøkelser av fullmaktsforhold.

8.8.3.4 Privatrettslige disposisjoner

Utvalget vil her omtale tre alternative måter å regulere hvilke konsekvenser det skal ha for disposisjonens gyldighet, at kommunens representant har gått utover myndigheten eller fullmakten sin. Utvalget tar ikke stilling til hvilket alternativ som er best egnet. Alternativene bør endelig vurderes på bakgrunn av innspill fra høringsrunden og eventuelt andre undersøkelser og vurderinger om praksis, behov og juridiske spørsmål. Det må blant annet vurderes hva slags økonomiske og administrative konsekvenser de ulike alternativer kan ha, inkludert spørsmålet om hvilket alternativ som antas å medføre færre tvister. Det gis således her en kort beskrivelse av, begrunnelse for og utkast til lovtekst for de ulike alternativene.

Alternativ 1: Ingen legitimasjonsvirkning

Dette alternativet innebærer at det ikke skal være noen legitimasjonsvirkning ved disposisjoner foretatt med ingen eller mangelfull fullmakt eller myndighet. Det betyr at det som hovedregel ikke har rettsvirkninger om ansatt eller folkevalgt i kommunen handler uten at gyldig delegasjon foreligger. Selv om en representant for kommunen for en medkontrahent kan fremstå som om vedkommende har fullmakt eller myndighet til å gjøre en privatrettslig disposisjon, skal kommunen ikke bli bundet dersom vedkommende går utover sin fullmakt eller myndighet. Dette vil i utgangspunktet gjelde uavhengig av årsak til at vedkommende gjorde det, og uavhengig av innhold og omfang av den aktuelle disposisjonen.

Forutsetningen for å vinne rett overfor kommunen, er at den som handler på vegne av kommunen, opptre i henhold til et gyldig delegeringsvedtak. Hvilken fullmakt det enkelte folkevalgte organet eller administrasjonen har, beror på en tolkning av det vedtaket som er truffet. For eksempel må det tolkes om et budsjettvedtak innebærer en slik fullmakt. Det beror på en tolkning av budsjettvedtaket, hva som fremgår av delegeringsvedtakene i kommunene, mv.

Dette alternativet innebærer å lovfeste en regel om at kommunen ikke blir bundet av en privatrettslige disposisjon uten at den er foretatt eller godkjent av det organet eller den personen som har kompetanse til å foreta disposisjonen. Formålet med dette alternativet er å forsterke og klargjøre det rettslige utgangspunktet om bruk av delegering som grunnlag for å forplikte kommunen.

Hensynet til folkevalgt styring og hensynet til fellesskapets interesser og politisk legitimitet tilsier at kommunen ikke blir bundet hvis det ikke foreligger gyldig delegering. Disse hensynene gjør seg særlig sterkt gjeldende ved prinsipielle beslutninger og beslutninger med stor økonomisk interesse for kommunen. Men de samme hensynene kan anføres ved øvrige beslutninger hvor kommunestyret har en interesse i å bestemme hva og hvem som skal ta avgjørelser i kommunen. Det er derfor viktig med ordninger som sikrer at det representantene for fellesskapet har bestemt, faktisk også blir fulgt opp og gjennomført av den som har gyldig fullmakt, og at fellesskapet ved innbyggerne heller ikke påføres økonomiske tap uten at gyldig fullmakt til å binde fellesskapet foreligger. Kommunen skiller seg fra private rettssubjekter gjennom både det mandatet og de oppgavene som kommunen har, det politiske systemet og de delegasjonsregler som gjelder i kommunen.

Som begrunnelse for dette alternativet vil det kunne sies at en slik løsning henger godt sammen med kommunelovens system. Etter dagens kommunelov er det kommunestyret som skal treffe vedtak på vegne av kommunen *så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak*, jf. kommuneloven § 6. Videre fremgår det for eksempel av kommuneloven § 23 nr. 4 at et kommunalt organ *kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning*. Kommuneloven gir således ikke administrasjonssjefen noen representasjonsrett eller beslutningsmyndighet. Det samme gjelder langt på vei også for ordfører. Tilsvarende bestemmelser foreslås i forslag til ny lov.

Konsekvensen av eventuelle ufordelaktige privatrettslige disposisjoner i en kommune vil kunne gå utover fellesskapet og dermed ha betydning for de øvrige tjenestene i kommunen. Også det er et moment for dette alternativet, hvor kommunen kun blir forpliktet dersom kommunestyret eller andre som har fått delegert kompetanse til å opp- tre på vegne av fellesskapet, kan forplikte kommu- nen.

Hovedargumentet mot dette alternativet er for- ankret i hensynet til private personer som har inn- rettet seg etter kommunens disposisjon. Dersom det dreier seg om såkalte dagligdagse disposisjo- ner, vil det i mange tilfeller kunne hevdes at hen- synet til den private part bør være sterkere enn behovet for politisk styring. For slike disposisjo- ner vil også de økonomiske konsekvensene for kommunen av å bli bundet ofte være såpass små at heller ikke det hensynet tilsier at kommunen blir bundet. Dette vil særlig gjelde der administra- sjonen innenfor den generelle rammen som er angitt i budsjettet, treffer dagligdagse beslutnin- ger. En regel om å åpne for legitimasjonsvirknin- ger ved *dagligdagse* disposisjoner vil imidlertid reise en rekke tolknings- og avgrensningsspør- mål. Hensynet til klarhet kan således tilsi at det ikke skal lovfestes en legitimasjonsregel i slike til- feller heller.

Det å lovfeste en regel i samsvar med alterna- tiv 1 vil ikke innebære at personell kompetanse- mangel aldri vil få rettsvirkninger for kommunen, eller at kommunen aldri vil bli bundet. Kommu- nen kan i særlige unntakstilfeller bli erstatnings- ansvarlig etter skadeerstatningsloven § 2-1.³⁴ Det vises her også blant annet til fremstillingen i Bernt og Overå, 2014.³⁵ Videre har særlige etter- følgende omstendigheter kombinert med langva- rig passivitet etter rettspraksis medført at kommu- nen kan bli forpliktet, jf. Rt. 1995, side 1333. Under alternativ 1 vil den nærmere utviklingen av slike unntaksregler skje gjennom rettspraksis. Utvalget understreker at dersom alternativ 1 velges, bør ikke slike unntaksregler anvendes i strid med de hensynene som ligger bak dette alternativet.

En lovtekst i tråd med alternativ 1 kan utfor- mes slik:

§ X *Kompetansemangel ved privatrettslig dispo- sisjon*

En privatrettslig disposisjon binder ikke kommunen eller fylkeskommunen uten at den

er foretatt eller godkjent av det organ eller per- son som har kompetanse til å foreta disposisjo- nen.

Alternativ 2 Legitimasjonsvirkning kun for avtaler om dagligdagse forhold

Dette alternativet tar utgangspunkt i det samme forslaget som alternativ 1, nemlig at kommunen ikke blir bundet om noen handler uten eller i strid med fullmakt eller myndighet. I tillegg inneholder dette alternativet en klar åpning for at kommunen likevel kan bli bundet av avtaler om dagligdagse forhold, som innkjøp til daglig drift av kommu- nens kjerneoppgaver.

Utfordringen er å fastsette og klargjøre hva som ligger i begrepet *dagligdagse forhold*, og hvor- dan det skal avgrenses i en lovtekst. I praksis vil det nok ofte være klart hvilke tilfeller som omfat- tes av regelen. Samtidig kan det oppstå grensetil- feller som loven ikke vil avklare.

Et slikt unntak har også vært skissert av Overå og Bernt.³⁶ De har som utgangspunkt at kommunen ikke blir bundet når noen går utover fullmakt, men er åpne for at binding likevel kan skje når ordfører eller administrasjonssjefen inn- går avtaler om mer dagligdagse forhold på grunn- lag av et vedtatt budsjett.

En problemstilling i denne sammenheng er saker som er knyttet til budsjett, noe dagligdagse forhold ofte vil være. I mange tilfeller vil kommu- nens budsjettvedtak og økonomireglement gi administrasjonssjefen nødvendig fullmakt til å handle, jf. budsjettforskriften §§ 2 og 9 om at administrasjonssjefen har disponeringsfullmakt. Administrasjonssjefen vil dermed ha fullmakt til å inngå avtaler i henhold til budsjettvedtakene. I så fall er det selvsagt at kommunen blir bundet, og noen unntaksregel på grunn av legitimasjon og god tro, blir ikke aktuell. Spørsmålet om en slik unntaksregel kan imidlertid bli aktuelt i andre situasjoner.

For det første kan det være ved budsjettover- skridelser. En fullmakt til å disponere i henhold til et budsjettvedtak vil normalt ikke gi fullmakt til å overskride budsjettet. Administrasjonen vil imid- lertid i enkelte tilfelle ha en rett og plikt til å utbe- tale selv om dette går utover budsjett. I kommune- loven § 46 nr. 1 tredje punktum sies det at det generelle kravet om budsjettgjeld på utbeta- lingstidspunktet ikke gjelder for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig for-

³⁴ Rt 1992, side 1642.

³⁵ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 82-83.

³⁶ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 80 f.

pliktet til å foreta. Ved en slik utbetaling, som går utover budsjettet, men er i tråd med kommuneloven § 46, bør kommunen også være bundet i forhold til den tredjepart som blir involvert. Kommunen bør ikke her kunne si at noen har gått utover sin fullmakt, eller at de ikke var legitimert. I forbindelse med alternativ 2 er det således relevant å vurdere i hvilken grad dette inngår i begrepet *dagligdagse forhold*, eller om det bør reguleres noe særskilt for enkelte situasjoner knyttet til budsjett.

En annen aktuell situasjon er dersom myndighet er delegert til kommunedirektøren, men ikke delegert videre i kommunens administrasjon. Underordnede i administrasjonen vil i slike situasjoner ikke kunne foreta disposisjoner i tråd med budsjettet da de vil mangle fullmakt og legitimasjon. Å la disse situasjoner være omfattet av en unntaksregel om legitimasjonsvirkning vil derfor kunne være en grei løsning. Dette vil heller ikke være problematisk i forhold til prinsippet og argumentet om kommunestyrets rolle som øverste organ, i og med at de allerede har delegert beslutningen til kommunedirektøren.

Begrunnelsen for alternativ 2 og det å ha en form for unntak for dagligdagse situasjoner, og eventuelt enkelte situasjoner knyttet til budsjett, er å balansere to hovedhensyn. På den ene siden er det hensynet til å beskytte kommunen og hensynet til klarhet (tilsvarende alternativ 1). På den andre siden er det hensynet til den private part eller tredjepart som innretter seg etter disposisjoner som er foretatt. For de mer dagligdagse og alminnelige avtaler som kommuner inngår, ville hensynet til den private part som er i aktsom god tro, kunne tilsi at den private parten vinner en rett, selv om den som handler på vegne av kommunen ikke hadde fått delegert kompetanse. Det kan imidlertid være vanskelig å trekke grensene for hvilke avtaler en slik særregel burde gjelde for.

En lovtekst i tråd med alternativ 2 kunne se omtrent slik ut (noen særskilt regulering knyttet til budsjett er her ikke tatt inn):

§ X Overskridelse av fullmakt ved privatrettslig disposisjon

En privatrettslig disposisjon binder ikke kommunen eller fylkeskommunen uten at den er foretatt eller godkjent av det organ eller den person som har kompetanse til å foreta disposisjonen.

Kommunen vil likevel være bundet når handlingen gjelder avtaler om dagligdagse forhold, på tross av kompetanseoverskridelser dersom beslutningstaker fremstod som legiti-

mert og medkontrahenten hverken innså eller burde innsett at kompetansen ble overskredet.

Fordi det kan være vanskelig å vite hva som ligger i *dagligdagse forhold*, og mange tolkningsspørsmål kan oppstå, har utvalget sett på en annen måte å regulere omtrent det samme på. En slik regulering kan være at leder av administrasjonen har fullmakt innenfor en fastsatt beløpsgrense innenfor budsjett til å foreta handlinger innenfor nevnte beløp, og at det vil binde kommunen. Dette vil da ikke være en ren legitimasjonsregel, men et unntak fra regelen i kommuneloven om kommunestyrets ansvarsområde hvor kommunedirektøren for disse beslutninger er gitt myndighet direkte i lov innenfor et beløp avsatt i budsjett innenfor en foreslått beløpsgrense. En slik regel bør også inneholde et forbehold om *redelighet og god tro* som tar sikte på tilfeller hvor medkontrahenten er kjent med misligheter mv. i administrasjonen eller andre konkrete omstendigheter.

En regel, som blir andre ledd i en tilsvarende bestemmelse som omtalt i alternativ 1, kan for eksempel være slik:

Kommunen vil likevel være bundet når kommunedirektøren har handlet innenfor vedtatt budsjett, så lenge kontraktssummen ikke overstiger et beløp på kr 500 000, med mindre det vil stride mot redelighet og god tro å gjøre disposisjonen gjeldende.

Et annet eksempel kan være:

Kommunen vil likevel være bundet av disposisjoner inngått av kommunedirektøren så lenge verdien ikke overstiger kr 50 000, med mindre det ville stride mot redelighet og god tro å gjøre disposisjonen gjeldende.

Som det fremgår av eksemplene for dette alternativet, er det vanskelig å vite hvilket beløp som skal være den rette grensen. Det kan fremstå litt tilfeldig hvilket beløp som velges. En lovfesting av slike kronebeløp er heller ikke så fleksibelt, da prosessen for å endre en lovtekst er lang og omstendelig. I siste eksempel er heller ikke henvisningen til budsjett tatt inn. Dette gir regelen færre vurderingstemaer, og den blir dermed enklere. På den annen side blir ikke budsjettvedtaket da en skranke for når binding kan inntre. Dette tilsier at en slik regel om binding kun bør benyttes hvis beløpsgrensen settes relativt lavt.

Alternativ 3: Legitimasjonsvirkning

Alternativ 3 åpner for at kommunen kan bli bundet selv om en representant har gått utover den fullmakt eller myndighet vedkommende hadde. Forutsetningen er at avtaleparten har vært i *akt-som god tro*, og at den som har handlet på vegne av kommunen, fremstår som *legitimert*.

En slik legitimasjonsregel vil prinsipielt sett kunne få anvendelse både på det politiske og på det administrative nivå, og uavhengig av sektor. Rammene for legitimasjonsvirkningene vil være forskjellige.

Kravet om legitimasjon kan oppfylles på flere måter. For eksempel kan representanten (som oftest en fra administrasjonen) fremvise et dokument som fremstår som om det viser vedkommende myndighet (delegering, fullmakt e.l.). En annen måte er at det foreligger stillingsfullmakt, det vil si at representanten har en stilling eller et verv som i alminnelighet er tillagt en slik kompetanse. I forlengelse kan legitimasjon oppstå gjennom såkalt toleransefullmakt og kombinasjonsfullmakt. En regulering etter dette alternativet bør stille strenge krav til legitimasjonen.

Kravet til legitimasjon må også ses i lys av kommunenes spesielle oppbygning. Systemet bygger på at saker som har prinsipiell betydning, skal avgjøres av kommunestyret eller annet folkevalgt organ. Avgjørelser som etter sin art eller i lys av kommunens størrelse fremstår utad som prinsipielle, kan derfor bare kommunestyret eller annet folkevalgt organ være legitimert til å treffe. Dette vil både gjelde avgjørelser som angår betydelige økonomiske verdier, og avgjørelser som av andre grunner reiser klare politiske spørsmål. Fordi kommunedirektøren bare kan gis kompetanse til å treffe beslutninger i saker som ikke har prinsipiell betydning, vil heller ikke administrasjonen kunne være legitimert til å treffe beslutninger som utad fremstår som prinsipielle. Mens alternativ 2 åpner for binding gjennom legitimasjon for dagligdagse disposisjoner, vil alternativ 3 ikke åpne for binding gjennom legitimasjon der avgjørelsen utad fremstår som prinsipiell. Forskjellen mellom alternativ 2 og 3 er derfor trolig ikke så stor.

Det andre vilkåret som må være oppfylt for at kommunen skal bli forpliktet, er at kommunens kontraktsmotpart må ha vært i aktsom god tro. Det betyr at medkontrahenten ikke visste at representanten fra kommunen manglet myndighet eller fullmakt til å inngå slik avtale, og at han heller ikke burde ha visst dette. Kravene til aktsom god tro må ved en slik regel være strenge.

For disposisjoner som må bygge på avgjørelser fra kommunestyret eller annet folkevalgt organ, for eksempel låneopptak, garantier mv., vil kontraktsmotparten måtte forsikre seg om at slike vedtak foreligger. Dersom avgjørelsen er en mer alminnelig avtale, typisk en innkjøpsavtale som foretas mer rutinemessig, vil kravene til god tro være mindre. Hvilke krav som stilles til den private parts undersøkelser, vil ellers bero på hvem i kommunen som handler, avtalens økonomiske betydning og hvem kontraktsmotparten er. Profesjonelle medkontrahenter bør forventes å kjenne til kommunal organisasjon og å gjøre visse undersøkelser.

Begrunnelsen for dette alternativet er knyttet til den praktiske gjennomføringen av beslutninger og disposisjoner i kommunene. Utgangspunktet er kommunelovens system om at kommunestyret treffer beslutninger på vegne av kommunen om ikke annet følger av lov eller delegering. I norsk rett er det tradisjon for at lovgiver i minst mulig grad bestemmer hvem i kommunen som skal treffe avgjørelser. For de alle fleste avgjørelsene er det derfor kommunestyret som har primærkompetansen. Samtidig kan et kommunestyre bare treffe et begrenset antall avgjørelser. I praksis treffes derfor de fleste avgjørelser i en kommune av andre og da i medhold av delegert kompetanse. Kommuneloven fastsetter ingen formkrav til en delegeringsbeslutning. Kommunestyret treffer et vedtak hvor ulike organer tildeles vide fullmakter, typisk begrenset av sakstype og vage formuleringer som er av *ikke prinsipiell karakter*. De generelle delegeringsvedtakene kommunestyret treffer, vil normalt begrense seg til å angi andre folkevalgte og eventuelt kommunedirektørens kompetanse. I praksis treffes derfor de fleste avgjørelsene i en kommune av administrasjonen, og gjerne av ulike saksbehandlere ute i etatene. Disse personenes kompetanse bygger altså på en videredelegering, og gjerne i flere ledd. Slike delegeringsvedtak innad i administrasjonen vil ofte kunne være truffet konkret og formløst. I norsk rett har vi heller ikke noe formelt system for å kunngjøre delegeringsbeslutninger. Det er heller ingen tradisjon for at delegeringsvedtak innad i administrasjonen ligger enkelt tilgjengelig på kommunenes hjemmesider.

Det er nødvendig at også kommuner kan inngå mindre avtaler raskt og effektivt. For den enkelte som skal inngå alminnelige avtaler med en kommune, er det i praksis ikke mulig å undersøke om den som opptre på vegne av kommunen, har nødvendig fullmakt. Det kan derfor sies at det fremstår som lite rimelig om den som handler med

kommunen, skal bære risikoen for at det foreligger manglende delegering når den som opptrer ut ifra sin stilling og disposisjonens art, fremstår som kompetent. Det bør for eksempel ikke være leietaker som skal bære risikoen når vedkommende inngår en leieavtale med lederen av kommunens boligkontor, eller arbeidstaker som bærer risikoen når vedkommende inngår en arbeidsavtale med lederen av administrasjonen i en kommune. Administrasjonen i kommunen har en slik rolle at det er nærliggende for kontraktspartene å oppfatte fullmektigen som kompetent. Det er rimelig å legge risikoen for kompetanseoverskridelser på fullmaktsgiver, det vil si på kommunen. Dette alternativet bygger således på en vurdering av at det er en rimelig risikofordeling i disse tilfellene at kommunen blir bundet gjennom legitimasjonsvirkninger på samme måte som private rettssubjekter.

Et annet moment som taler for dette alternativet, er at regler om legitimasjon vil kunne gi kommunen insitammenter til å begrense risikoen for at de ansatte går utover sine fullmakter. Mye taler for at norske kommuner i for liten grad har hatt en bevissthet omkring de formelle kravene til delegering. Det gjelder ikke minst i administrasjonen og innad i samme etat. Hvis kommunene blir bundet dersom den som handler, fremstår som legitimert, kan det bidra til at kommunene gir klarere delegeringsbestemmelser og i større grad tilrettelegger for at tredjemann kan gjøre seg kjent med kommunens delegeringsbestemmelser. Det siste kan for eksempel enkelt gjennomføres ved å offentliggjøre delegeringsbestemmelsene på kommunens hjemmeside. På denne måten vil også kommunene selv kunne begrense risikoen for å bli bundet i medhold av slike legitimasjonsvirkninger.

Det kan også argumenteres med at det ikke finnes mange saker fra praksis der legitimasjonsvirkninger ville fått større økonomiske konsekvenser for kommunene. I de fleste tilfeller vil kommunens beslutningstakere holde seg innenfor sin kompetanse. I tilfeller hvor delegering ikke foreligger eller det foreligger overskridelser av delegering, kan binding bare oppstå dersom beslutningstaker er *legitimert* og kontraktspartene er i *aktsom god tro*. De fleste disposisjoner hvor disse vilkårene kan være oppfylt, vil normalt angå verdier som har mindre betydning for kommunens samlede økonomi. Tilsvarende legitimasjonsregler har eksistert for kommunale foretak siden 2000. Utvalget er ikke kjent med eksempler hvor brudd på disse reglene har ført til noen uheldige konsekvenser.

Motargumentet mot dette alternativet er at det i de tilfellene der kommunen blir bundet på bakgrunn av legitimasjon og god tro til tross for at noen har handlet utover sin fullmakt og myndighet, så bryter det med prinsippet og hovedregelen om at det er kommunestyret og politikerne som skal bestemme.

En lovttekst som skal dekke dette alternativet, kunne se omtrent slik ut:

§ X *Overskridelse av kompetanse*

For privatrettslige disposisjoner blir kommunen bundet på tross av kompetanseoverskridelser dersom beslutningstaker fremstod som legitimert og medkontrahenten hverken innså eller burde innsett at kompetansen ble overskredet.

8.8.3.5 *Utøvelse av offentlig myndighet*

Utvalget har også sett på spørsmålet om det bør innføres noen regler om hva som skal skje dersom noen går utover sin myndighet når det gjelder utøvelsen av offentlig myndighet. Det vil i praksis si at noen fatter et vedtak i en type sak der de ikke var rett person eller rett organ til å fatte et slikt vedtak, eller at noen fatter et vedtak med et innhold som går utover det de har myndighet til å fatte vedtak om.

Utvalgets flertall (Bjørnå, Flåte, Flåten, Halvorsen, Haugland, Kaldheim, Narud, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl) har konkludert med at det ikke bør innføres noen særlig regel om dette i kommuneloven. Begrunnelsen for eventuelt å skulle regulere noe her er at det, som beskrevet foran, under punktet om gjeldende rett, er en del usikkerhet om hvordan gjeldende rett skal forstås.

Flertallet mener at spørsmålet om overskridelse av kompetanse ved offentlig myndighetsutøvelse ikke bør løses i kommuneloven. Konsekvensene av at noen har utøvd offentlig myndighet ved å fatte et vedtak uten å ha myndighet til å fatte et slikt vedtak, bør følge de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene. Disse bør forbli ulovfestede eller reguleres i forvaltningsloven. Et viktig moment her er at reglene om dette bør være like for all offentlig virksomhet. Det er ingen grunn til at det skulle være særskilte regler for kommunen om dette.

Utvalgets mindretall (Høpsnes) mener at rettsvirkningene av brudd på personelle kompetansekrav bør lovfestes også for disposisjoner med offentligrettslig karakter. Etter mindretallets oppfatning bør lovgivning ta høyde for og regulere

rettsvirkningen av regelbrudd. Ettersom kommuneloven gir en rekke regler om personell kompetanse, bør virkningen av brudd på disse reglene lovfestes i kommuneloven. Vilkårene for at personell kompetansesvikt skal lede til ugyldighet, er heller ikke helt avklart. Av hensynet til forutsigbarhet bør dette avklares i kommuneloven.

For avgjørelser som angår myndighetsutøvelse, bør personell kompetansesvikt oftere lede til ugyldighet enn ved privatrettslige disposisjoner. I forvaltningsrettens kjerne treffer kommunene både tvangsvedtak og dispensasjoner med potensielt store ringvirkninger for fellesskapet. De interesser som står på spill, tilsier derfor en streng regulering av både hva som kan besluttes, og hvordan beslutningene skal treffes. For disse disposisjonene må den private parts ønske om et sterkt forventningsvern stå tilbake for hensynet til å sikre beslutninger en sterk demokratisk forankring. Unntak fra hovedregelen om at personell kompetansesvikt leder til ugyldighet, er derfor enda snevrere enn for privatrettslige disposisjoner.

Forslaget er ment å kodifisere det mindretallet mener er gjeldende rett også i dag. Lovforslaget angir de rettslige vurderingstemaene, men vil overlate en viss grad av skjønn til domstolene.

Forslaget oppstiller det samme relevans-/innvirkningskravet som fremgår av forvaltningsloven § 41. Det vil si at feil som ikke *kan* ha virket inn på avgjørelsen innhold, heller ikke skal lede til ugyldighet. Som forvaltningskomiteen fremhevet vil det være å «*skyte langt over målet om enhver saksbehandlingsfeil, [om] den er aldri så betydningsløs, skulle medføre vedtakets ugyldighet*». ³⁷ Det samme kan sies ved personell kompetansesvikt, for eksempel der en tjenestemann som ikke har fått tildelt nødvendig kompetanse, innvilger en søknad til noen som har rettskrav på det aktuelle vedtaket. Her vil ikke vedtaket kunne være påvirket av feilen, og det vil fremstå som formalisme om vedtaket settes til side som ugyldighet. Samtidig vil mindretallet fremheve at personell kompetansesvikt normalt er en så alvorlig feil at den *kan* ha virket inn på vedtakets innhold. Det er også viktig å fremheve at vurderingen ikke bare vil bero på en vurdering av sannsynliggrad. Det må også ses hen til hvor alvorlig feilen er. Dersom det ikke er adgang til å delegerer beslutningen til den som har truffet beslutningen, vil feilen nærmest unntaksfritt kunne ha virket inn på resultatet.

For at kompetansesvikt skal lede til ugyldighet i medhold av den alminnelige forvaltningsrettslige

ugyldighetslæren, må det også foretas en vurdering av om noen har fått så sterke forventninger til vedtaket at det vil fremstå som urimelig om vedtaket nå skal falle bort. I vurderingen vil det være sentralt hvor langt tid som har gått før ugyldigheten påberopes, ³⁸ om den private part har vært i aktsom god tro og ellers er å bebreide for feilen, ³⁹ om den private part har innrettet seg i tillitt til vedtaket, og om det finnes andre tredjeparter med motstående rettsbeskyttede interesser. ⁴⁰ Avveiningen forutsetter også en vurdering av om det gjør seg gjeldende vektige samfunnsinteresser som tilsier en streng håndheving av kravene til personell kompetanse på dette området. Generelt er det grunn til å presisere at personell kompetansesvikt som en alminnelig regel normalt vil lede til ugyldighet. Dette er derfor et snevert unntak. ⁴¹ For å markere dette fremgår det av forslaget at gyldighet bare er aktuelt der bortfall av vedtaket vil virke sterkt urimelig overfor en part i vedtaket. Siden dette er ment å være en kodifisering, gir fremstillingene av disse spørsmålene i juridisk teori fortsatt veiledning for å trekke grensene. ⁴²

Mindretallets forslag vil måtte innpasses til ett av de tre alternative forslagene til å regulere virkningen av personell kompetansesvikt ved *privatrettslige disposisjoner*. Dersom lovgiver velger en ulik regulering for de to typene disposisjoner, må det trekkes en grense. Mindretallet mener at det er hensiktsmessig å trekke grensen med utgangspunkt i grunnlaget for beslutningen. For beslutninger som har sitt grunnlag i lov, gjelder forvaltningsretten ugyldighetslære. Andre eksterne beslutninger regnes som privatrettslige. Det innebærer at beslutninger som er utøvelse av offentlig myndighet, ⁴³ men ikke har sitt grunnlag i lov, regnes som privatrettslige. Det siste gjelder for eksempel arbeidsavtaler, visse former for husleieavtaler og en del beslutninger om tilskudd.

³⁸ *Frihagens forvaltningsrett*, Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, 2. utgave, 2010, side 105, og *Forvaltningsrett*, Torstein Eckhoff og Eivind Smith, 10. utgave, side 474.

³⁹ *Frihagens forvaltningsrett*, Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, 2. utgave, 2010, side 105, og *Forvaltningsrett*, Torstein Eckhoff og Eivind Smith, 10. utgave, side 472.

⁴⁰ *Forvaltningsrett*, Torstein Eckhoff og Eivind Smith, 10. utgave, 2014 side 473–474.

⁴¹ *Frihagens forvaltningsrett*, Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, 2. utgave, 2010, side 105–106.

⁴² *Forvaltningsrett*, Torstein Eckhoff og Eivind Smith, 10. utgave, 2014, side 471–474, *Forvaltningsrett III*, Arvid Frihagen, 4. utgave, 1992, side 235–241, og *Frihagens forvaltningsrett*, Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, 2. utgave, 2010, side 106.

⁴³ Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a.

³⁷ *Forvaltningskomiteens innstilling*, NUT 1958:3, side 298.

Kapittel 9

Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme

9.1 Innledning

Etter kommuneloven kan kommunene velge mellom to overordnede styringsmodeller. Formannskapsmodellen er den modellen som har eksistert lengst, og som er ment å passe for alle kommuner. Etter en forsøksperiode ble parlamentarismemodellen innført som en alternativ styringsmodell i kommuneloven av 1992. Denne modellen er beregnet på, og mest egnet for, større kommuner. Med unntak av tre kommuner og fire fylkeskommuner som har innført parlamentarisme,¹ blir samtlige kommuner og fylkeskommuner styrt etter formannskapsmodellen.

I formannskapsmodellen skal det etableres et formannskap som er det sentrale styringsorganet ved siden av kommunestyret. Formannskapet skal blant annet behandle økonomiplanen og årsbudsjettet og innstille til kommunestyret i disse sakene. Det er også et skarpt og prinsipielt skille mellom de folkevalgte og administrasjonen i kommuner styrt etter denne modellen. Administrasjonen blir ledet av en ansatt administrasjonssjef som ikke er folkevalgt. Formannskapet og andre folkevalgte organer blir forholdsmessig sammensatt etter partienes oppslutning i kommunestyret. Modellen har tradisjonelt blitt ansett for å være konsensusorientert fordi den legger til rette for dialog og kompromisser på tvers av partiene.

Bakgrunnen for parlamentarismemodellen er blant annet et ønske om å vitalisere lokaldemokratiet gjennom klarere politiske skiller mellom posisjon og opposisjon. I parlamentarisk styrte kommuner blir det etablert et nytt folkevalgt organ, kommunerådet, i stedet for formannskapet. Kommunerådet overtar formannskapetets oppgaver og myndighet. Det politiske ansvaret tydeliggjøres ved at man har et kommuneråd med aktiv eller

passiv støtte fra et flertall i kommunestyret. Modellen legger samtidig opp til mer folkevalgt kontroll over administrasjonen ved at ledelsen av administrasjonen legges til kommunerådet. Administrasjonssjefen i formannskapsmodellen blir erstattet av kommunerådet i en parlamentarisk modell.

Utvalget har sett nærmere på disse to modellene. Formannskapsmodellen beskrives i hovedsak i kapittel 8. Sentrale organer i parlamentarismemodellen er også omtalt kapittel 8. Mye er også felles for de to modellene og behandles således generelt i flere kapitler. I punkt 9.4.2 vurderer utvalget spørsmålet om parlamentarismemodellen bør videreføres. For øvrig vil utvalget i dette kapitlet se nærmere på enkelte problemstillinger av betydning for parlamentarismemodellen.

Utvalget mener at både formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen bør videreføres i den nye kommuneloven. Utvalget mener at formannskapsmodellen bør være hovedmodellen, og foreslår at det skal kreves 2/3 flertall blant de avgitte stemmene for å kunne innføre parlamentarisk styreform.

Utvalget foreslår to tiltak for å styrke opposisjonens og kommunestyrets rolle i kommuner med parlamentarisk styreform. Utvalget foreslår for det første at kommunerådet skal rapportere til kommunestyret om vedtak rådet har truffet. For det andre foreslår utvalget en rett for kommunestyrerepresentanter til å fremsette private forslag.

Utvalget foreslår videre at kommunerådet skal kunne opprette politiske stillinger som er knyttet til rådet eller dets medlemmer. Det foreslås videre at slike ansatte må fratre sine øvrige folkevalgte verv så lenge de er ansatt i en slik stilling. Ansatte i politiske stillinger må forlate stillingen når rådet eller det medlemmet av rådet som stillingen er knyttet til, fratrer. Utvalget foreslår for øvrig å videreføre hovedtrekkene i parlamentarismemodellen.

¹ Oslo, Bergen, Tromsø, Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark. Tromsø har vedtatt å gå tilbake til formannskapsmodellen.

9.2 Gjeldende rett

Innledning

Kommuneloven regulerer to hovedformer for politisk styring av kommunene.

Dette er styring ved formannskapet, som gjerne omtales som ordinær styreform, hvor formannskapet er det sentrale folkevalgte organet ved siden av kommunestyret, jf. § 8, og parlamentarisk styreform, hvor kommunerådet overtar formannskapets rolle, jf. §§ 18 til 21.

Det følger av kommuneloven § 18 at vedtak om å innføre parlamentarisk styreform må treffes med tilslutning fra minst halvparten av kommunestyrets medlemmer. Folkevalgte som velges som medlemmer av kommunerådet, plikter etter § 19 nr. 7 å fratre sine øvrige kommunale verv i perioden de er medlem av rådet. Det følger videre av kommuneloven § 21 at grupper av kommunestyremedlemmer som ikke deltar i kommunerådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig støtte.

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen etter begge modellene, jf. § 6. Kommunestyret kan tildele formannskapet og kommunerådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Begge modellene kan kombineres med faste utvalg med delegert beslutningsmyndighet og/eller kommunestyrekomiteer som kun innstiller overfor kommunestyret.

Kommunerådet har ikke avgjørelsesmyndighet direkte etter loven, men kan på samme måte som formannskapet få delegert myndighet av kommunestyret i alle saker hvor ikke noe annet følger av lov. Det enkelte medlemmet av rådet kan få ansvaret for å lede deler av administrasjonen på vegne av rådet, på lignende 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. Dette innebærer at de er avhengige av kommunestyrets tillit og må gå av etter mistillitsforslag i kommunestyret, eller hvis de lider voteingsnederlag i en sak hvor det er stilt kabinettsspørsmål.

Kommuneloven åpner for ulike varianter av både formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen. Den reelle forskjellen avhenger dermed av lokal utforming og praktisering. Det er for eksempel ikke slik at kommunerådet *må* delegeres myndighet i saker av prinsipiell betydning. I så fall vil forskjellene mellom de to modellene reduseres.

Utvalget vil her ikke gjennomgå alle rettsreglene for de overordnede styringsmodellene, men redegjøre for gjeldende rett på de områder som utvalget har vurdert endringer for. Dette vil i hovedsak være regler som er særlig sentrale i parlamentarisk styrte kommuner.

Møteoffentlighet

Det gjelder egne regler for kommunerådets møter. Kommunerådet bestemmer selv om møtene skal være åpne, jf. § 31 a nr. 3, så fremt ikke møtene må gå for lukkede dører etter § 31. For andre folkevalgte organer er utgangspunktet at enhver har rett til å overvære møter i disse organene, jf. kommuneloven §§ 31 og 31 a. Reglene om møteoffentlighet er behandlet i kapittel 16 om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer.

Dokumentoffentlighet

Dokumentoffentlighet blir regulert av reglene i offentlighetsloven og er således i utgangspunktet ikke tema for utvalgets utredning. Utvalget vil likevel under punktet om gjeldende rett redegjøre kort for reglene om dokumentoffentlighet, fordi de er viktige for innsyn i kommunene og dermed for mulighetene for demokratisk deltakelse.

Det følger av offentlighetsloven § 14 første ledd at et organ kan unnta fra innsyn dokumenter som det har utarbeidet for egen intern saksforberedelse. Tilsvarende gjelder etter § 15 for dokumenter som er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Etter § 16 første ledd bokstav a gjelder dette likevel ikke saksfremlegg med vedlegg til et kommunalt folkevalgt organ. Saksfremlegg omfatter ikke bare fremlagte forslag, men hele saksfremstillingen som legges frem for organet.² Dette innebærer at dersom dokumenter administrasjonen har utarbeidet for egen saksforberedelse, eller har innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen, oversendes et folkevalgt organ som en del av saksfremlegget, så kan dokumentene ikke unntas fra innsyn med hjemmel i offentlighetsloven §§ 14 eller 15. Disse reglene er felles for alle kommuner enten de er styrt etter formannskapsmodellen eller parlamentarismemodellen. Offentlighetsloven § 16 første ledd tredje punktum inneholder likevel et unntak for kommuner med parlamentarisk styreform. I parlamentarisk styrte kommuner kan saksfrem-

² *Offentleglova – med kommentarer*, Jan Fridtjof Bernt og Harald Hove, 2009.

legg med vedlegg og saksliste til forberedende møter i kommunerådet unntas offentlighet med hjemmel i §§ 14 eller 15 der kommunerådet ikke skal treffe vedtak eller legge frem en innstilling.

Et kommuneråd behandler i hovedsak to typer saker. For det første behandler det saker hvor kommunerådet innstiller, men hvor kommunestyret (eller et annet folkevalgt organ) treffer avgjørelse i saken. For det andre behandler det saker hvor kommunerådet har fått delegert avgjørelsesmyndighet fra kommunestyret og derfor treffer endelig avgjørelse i saken. Begge typer saker blir normalt drøftet av kommunerådet i forberedende møter før de blir endelig behandlet i et formelt kommunerådsmøte.

Det følger av kommuneloven § 32 nr. 2 og 3 at det skal settes opp en saksliste for møter i folkevalgte organer som skal være tilgjengelig for allmennheten. Det følger av offentlighetsloven § 16 første ledd bokstav b at det ikke kan gjøres unntak for innsyn i saksliste til møte i folkevalgte organer, jf. likevel unntaket fra dette i § 16 første ledd tredje punktum. Det skal videre føres møtebok over forhandlingene i folkevalgte organer, jf. kommuneloven § 30 nr. 3. Møteboken er i utgangspunktet offentlig, jf. offentlighetsloven § 3.

Saksutredninger

Kommunerådet har ansvaret for at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, jf. § 20 nr. 2. Det samme har administrasjonssjefen i formannskapsmodellen, jf. § 23 nr. 2. Denne plikten er i utgangspunktet lik etter de to bestemmelsene. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 8 om folkevalgte organer og administrasjonen.

At en sak skal være forsvarlig utredet, innebærer at utredningen skal være *faglig* forsvarlig. Dette innebærer blant annet å utrede faktiske forhold på en objektiv måte. Videre må de rettslige sidene av sakene utredes, blant annet hvilket regelverk som gjelder, og hvordan det skal tolkes. I praksis vil det likevel kunne være vanskelig å avgjøre hva som skal til for at en utredning skal kunne sies å være forsvarlig. Det vil primært være opp til organet selv å vurdere dette. Et eksempel kan illustrere dette: I en sak kan det ha vært innhentet en rekke høringsuttalelser underveis i saksforberedelsen. I den endelige saksfremstillingen kan det av hensyn til omfanget være nødvendig å utelate noen av høringsuttalelsene. Det vil da måtte foretas en vurdering av relevansen til uttalelsene. I denne vurderingen kan det være

ulike oppfatninger av hvilke uttalelser som er relevante.

9.3 Kartlegging av effektene av formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen

Universitetet i Nordland har i rapporten *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv* (UiN-rapport nr. 4/2014) sammenlignet effektene av formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen. Utvalget gjengir her de viktigste funnene i rapporten.

Om innføring av parlamentarisme har levd opp til forventningene

Rapporten konkluderer med at virkningene av å innføre en parlamentarisk styreform generelt har blitt som forventet. Man har for det første fått mer folkevalgt styring. Dette har skjedd ved at kommunerådet har overtatt administrasjonssjefens rolle. For det andre har det skjedd en ansvarliggjøring ved at ansvaret for beslutningene klarere kan knyttes til kommunerådet og de partier som støtter rådet. Det har også blitt klarere politiske skillelinjer. Den siste effekten avhenger av om det er et flertall i kommunestyret som står bak kommunerådet.

I byene ønsker 2/3 av kommunestyrerepresentantene å videreføre parlamentarismeordningen. Også i fylkeskommunene er det klare flertall i fylkestingene for å videreføre ordningen. Dette kan tolkes som at innføring av parlamentarisme har vært en suksess. På den annen side er opposisjonen flere steder frustrert. Den mener at rådet har fått for mye makt.

En parlamentarisk styringsmodell er formelt sett mer lukket enn formannskapsmodellen, og erfaringene viser at den medfører økte kostnader, blant annet ved at det blir flere heltidspolitikere.

Politisk deltakelse

Rapporten sammenligner de folkevalgtes oppfatninger om aktivitet og innflytelse i kommuner og fylkeskommuner med henholdsvis formannskap/fylkesutvalg og parlamentarisme. I de parlamentarisk styrte kommunene opplever kommunestyrerepresentantene at de tar færre initiativ for å få saker på dagsordenen, og at de får mindre gjennomslag for egne forslag. I fylkeskommunene er det derimot ingen vesentlige forskjeller på dette området. Både kommunestyre- og fylkestingsre-

presentantene mener at kommunestyret og fylkestinget har mindre innflytelse i parlamentarismemodellen enn i formannskapsmodellen.

Forholdet mellom posisjon og opposisjon – politisk polarisering

En forventet effekt av å innføre parlamentarisme er et klarere skille mellom posisjon og opposisjon, det vil si et majoritetsstyre. Dette til forskjell fra formannskapsmodellen, som tradisjonelt blir beskrevet som et konsensusstyre. Praksis viser seg ikke å være helt slik. Rapporten peker på at man finner eksempler på både konsensusstyre og majoritetsstyre i begge modellene. Mindretallsparlamentarisme fører til en mer forhandlingspreget styreform enn flertallsparlamentarisme. Rapporten viser dessuten til tidligere undersøkelser³ som påviser en økende tendens til faste flertalls-konstellasjoner innenfor formannskapsmodellen.

Tilrettelegging for opposisjonen

Rapporten viser at opposisjonen i varierende grad er fornøyd med støtten de får til kontorer og saksforberedelse, herunder egne utredninger. I Oslo er opposisjonen til dels meget godt fornøyd med tilretteleggingen. I den andre enden av skalaen ligger Tromsø, hvor opposisjonen er svært misfornøyd med arbeidsbetingelsene.

Innstillingsrett

Opposisjonen er gjennomgående kritisk til at innstillingsretten er delegert til kommunerådet. Dette bidrar etter deres oppfatning til å legge sterke føringer på sakene, slik at det blir svært vanskelig for opposisjonen å få gjennomslag for endringer i kommunerådets innstilling.

Betydningen av kommunestørrelse

Rapporten fremhever fire argumenter for at parlamentarisme passer bedre i store kommuner enn i små kommuner: kompetanse, polarisering, autonomi og kostnader.

Kompetanseargumentet har sammenheng med at det er lettere å rekruttere kompetente poli-

tiske ledere i store kommuner enn i små. I og med at kommunerådet overtar både formannskapets og administrasjonssjefens oppgaver, knytter det seg et stort lederansvar til det å være kommuneråd.

Det er videre større grad av politisk polarisering i store kommuner enn i små. Dette gjør at forholdene ligger bedre til rette for å innføre parlamentarismemodellen, med dens fokus på klarere politiske skillelinjer, i store kommuner enn i små kommuner.

Kommuner med store budsjetter og staber vil ofte ha større frihetsgrader enn mindre kommuner med mindre budsjetter. Autonomi er en viktig forutsetning for at opposisjonen skal kunne stille kommunerådet til ansvar for sine handlinger.

Til slutt kommer kostnadsargumentet. Å innføre parlamentarisme innebærer flere heltidspolitikere, både rådsmedlemmer og politiske rådgivere. I tillegg kommer støtte til partier som ikke deltar i rådet.

Rapporten konkluderer likevel med at kommunene selv bør få bestemme hvilken styringsmodell de ønsker å benytte.

Forslag til lovendringer

Rapporten peker på behovet for å se nærmere på reglene om møte- og dokumentoffentlighet. Forfatterne reiser spørsmålet om de samme regler som gjelder for regjeringens møter og dokumenter, bør gjelde for kommunerådets møter og dokumenter.

Rapporten foreslår også å gjeninnføre et krav til kvalifisert flertall (2/3) for å innføre parlamentarisme i kommunene. Det pekes på at det å innføre en slik modell har store konsekvenser både for forholdet mellom politikk og administrasjon og for de politiske prosessene. Å innføre et krav til kvalifisert flertall vil øke sjansene for en stabil styreform over tid.

9.4 Utvalgets vurderinger

9.4.1 Innledning

Utvalget mener at både formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen bør videreføres i den nye kommuneloven. Utvalget mener likevel at formannskapsmodellen bør være hovedmodellen, og foreslår at det skal kreves 2/3 flertall blant de avgitte stemmene for å kunne innføre parlamentarisk styreform. Utvalget drøfter i dette punktet disse spørsmålene og enkelte andre særskilte problemstillinger knyttet til parlamentarisme.

³ P.E. Martinussen, «In search of the government in local government: Coalition agreements and office payoffs in Norway», *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 2002 side 139–171 og Martinussen «Government performance and political accountability at sub national level: The electoral fate of local incumbents in Norway», *Scandinavian Political Studies*, 27(3), 2004, side 227–259.

På nasjonalt nivå bygger parlamentarismemodellen på maktfordelingsprinsippet, hvor makten er delt mellom den lovgivende myndighet (Stortinget), den utøvende myndighet (regjeringen) og den dømmende myndighet (domstolene). I kommunene er all makten lagt til kommunestyret, som kan delegerer myndighet til kommunerådet og andre organer, jf. kommuneloven § 6. Parlamentarisme på nasjonalt og kommunalt nivå har altså ulikt grunnlag. Selv om grunnlaget for parlamentarismemodellen er forskjellig, har regelverket om kommunal parlamentarisme i kommuneloven lagt seg tett opp til den nasjonale parlamentarismen. Dette gjelder både forholdet mellom folkevalgte og utøvende organer og organiseringen av kommunerådet. Utvalget har i sitt forslag til regelverk for kommunal parlamentarisme lagt vekt på å videreføre likhetene mellom regelverket på nasjonalt og kommunalt plan.

9.4.2 Videreføring av parlamentarismemodellen

Utvalget vurderer i dette punktet om parlamentarismemodellen bør videreføres i den nye kommuneloven.

De to styringsmodellene representerer ulike tilnærminger til demokratiidealet. Formannskapsmodellen bygger på at det sentrale med et demokrati er å skape enighet og kompromisser. Dette oppnås gjennom bred politisk deltakelse i de kommunale beslutningsprosessene. Partiene i kommunestyret får mulighet til å være med på å påvirke politikken gjennom deltakelse i formannskapet og andre folkevalgte organer, basert på sin forholdsmessige styrke i kommunestyret. Både flertallet og mindretallet deltar dermed i alle folkevalgte organer. De får tilgang til den samme informasjonen fra administrasjonen og har tale-, forslags- og stemmerett. Iverksettelsen av den vedtatte politikken er lagt til et administrativt organ som er faglig uavhengig av både flertallet og mindretallet i kommunestyret.

Parlamentarismemodellen bygger på et annet grunnlag. I denne modellen er demokrati i større grad sett på som en konkurranse mellom ulike politiske interesser, og mindretallet må i større grad finne seg i å spille en mer tilbaketrukket rolle. Opposisjonen må i stor grad innrette sin virksomhet på å vinne neste valg, slik at de kan komme i posisjon. Modellen er dermed forskjellig fra formannskapsmodellen ved at mye myndighet blir lagt til kommunerådet, hvor bare noen av partiene er med. Også utrednings- og iverksettelsesansvaret er lagt til kommunerådet, noe som ska-

per en ytterligere forskjell mellom de partier som er representert i kommunerådet, og de som ikke er det. Skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen blir dermed ikke like tydelig som i formannskapsmodellen. Kommunestyret er videre avhengig av tillit fra kommunestyret. Uten slik tillit må kommunerådet fratre.

Utvalget mener det er både fordeler og ulemper med begge modellene. Det som er fordelaktig med en modell, er ulempe i den andre modellen. Parlamentarismemodellen legger for det første opp til klarere overordnet styring. Det ligger i modellen at kommunerådet skal tenke strategisk og ha en samlet plan. Det er også i utgangspunktet lettere å vite hvem som er i posisjon, og hvem som er i opposisjon, i en parlamentarisk styrt kommune enn i en kommune med formannskapsmodellen, det vil si at det blir klarere politiske skillelinjer. Ved at kommunerådet overtar administrasjonssjefens rolle, får det folkevalgte nivået økt innflytelse på vedtakene som treffes i kommunen. I en parlamentarisk styrt kommune er det også lettere å vite hvilke partier som står politisk ansvarlig for vedtakene som treffes. Innbyggerne vet hvem som har ansvaret, og de kan derfor lettere stille politikerne til ansvar ved det neste valget. På den annen side blir mye makt samlet i kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner, noe som medfører at både kommunestyret og opposisjonen mister innflytelse. I tillegg er det mindre åpenhet i parlamentarisk styrte kommuner. Det bidrar til at blant annet allmenheten får mindre innsikt i beslutningsprosessene og dermed mindre mulighet til å påvirke beslutningene.

Det positive sidene underbygges av rapporten fra Universitetet i Nordland, som omtales i punkt 9.3. Rapporten viser at man for det første har fått mer folkevalgt styring i parlamentarisk styrte kommuner. For det andre har det skjedd en ansvarliggjøring av de folkevalgte ved at ansvaret for beslutningene klarere kan knyttes til kommunerådet og de partiene som støtter rådet. Det har også blitt klarere politiske skillelinjer.

Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Flåten, Halvorsen, Haugland, Hopsnes, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl) mener det bør være opp til kommunene selv å vurdere om de ønsker å styre kommunen etter formannskapsmodellen eller parlamentarismemodellen. Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier dette. Det er det enkelte kommunestyre selv som må holde fordelene og ulempene ved modellene opp mot hverandre, og ta stilling til hvilke hensyn det mener skal veie tyngst. Mener kommunestyret at hensynet til åpenhet og bred politisk deltakelse er vik-

tigst, eller er det viktigere med økt folkevalgt styring og klarere politiske skillelinjer?

Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens regler om mulighet for å velge parlamentarisk styreform. Samtidig foreslås nedenfor enkelte lovendringer som vil legge bedre til rette for bredere politisk deltakelse og innsyn i parlamentarisk styrte kommuner.

Utvalgets mindretall (Narud) mener prinsipielt at kapitlet om parlamentarisk styreform bør utgå fra loven, slik at det ikke lenger er adgang til å ha parlamentarisk styreform. Mindretallet mener at parlamentarisk styre av kommuner er prinsipielt uheldig. Det svekker betydningen av kommunestyret og undergraver tilliten til forvaltningen ved at tjenestemannsapparatets integritet og faglighet svekkes. Mindretallet mener at utfordringene med folkevalgt styring av de største kommunene bør utredes separat.

Utvalget har vurdert om det bør stilles krav til antall innbyggere i kommunen for å kunne innføre parlamentarisme. Universitetet i Nordland fremhever i rapporten *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv* en del argumenter som taler for at parlamentarisme passer bedre for større kommuner enn for små kommuner. Rapporten konkluderer likevel med at det ikke bør stilles krav om at det må være et visst antall innbyggere i kommunen for å kunne innføre parlamentarisme. Utvalget støtter denne konklusjonen. Spørsmålet om parlamentarisme passer for den enkelte kommune, er et forhold som nasjonale myndigheter ikke bør regulere nærmere, men som bør være opp til den enkelte kommunene selv å avgjøre. Utvalget mener likevel at formannskapsmodellen er den modellen som passer best for de fleste kommuner, og at dette derfor fortsatt bør være hovedmodellen for styring av kommunene. Utvalget er enig i det som fremkommer i rapporten fra Universitetet i Nordland om at parlamentarismemodellen passer best for store kommuner.

9.4.3 Vilkår for innføring av parlamentarisme

Det gjaldt opprinnelig et krav om tilslutning fra 2/3 av kommunestyrets medlemmer for å innføre parlamentarisk styreform. Dette kravet ble endret fra 1. juli 1999. Det er nå tilstrekkelig med tilslutning fra minst halvparten av kommunestyrets medlemmer, jf. kommuneloven § 18 nr. 3. Begrunnelsen for dette var å gjøre det enklere å innføre parlamentarismemodellen. Universitetet i Nordland anbefaler å gjeninnføre kravet om kvalifisert

flertall på 2/3 av stemmene for å innføre parlamentarisme. Dette fordi å endre styreform har store konsekvenser både for forholdet mellom politikk og administrasjon og for de politiske prosessene. Hyppige skifter av styreform vil derfor være uheldig. Å innføre et krav til kvalifisert flertall vil kunne bidra til en mer stabil styreform over tid.

Det å innføre parlamentarisme innebærer en overgang fra en styreform som tradisjonelt har vært preget av konsensusstenkning, til en styreform hvor flertallet styrer. Dette fordi myndighet flyttes ut av folkevalgte organer som er forholdsmessig sammensatt over til organer som er utpekt av flertallet.

Utvalget mener det er behov for å beskytte mindretallet i kommunestyret ved at det bør gjelde strenge krav for å innføre en parlamentarisk styreform. Det er også av hensyn til modellens legitimitet viktig at et bredt flertall i kommunestyret slutter opp om denne. Det vil dessuten kunne være uheldig å innføre en parlamentarisk styreform med et svært knapt flertall. Kun små endringer i sammensetningen av kommunestyret vil da kunne være nok til stadige endringer. Disse momentene taler for å innføre et krav om kvalifisert flertall for å innføre en parlamentarisk styreform.

På den annen side kan et krav om kvalifisert flertall føre til at et mindretall i kommunestyret kan stoppe en omorganisering som er ønsket av et flertall. Det kan være betenkelig å gi så stor myndighet til et forholdsvis lite mindretall i kommunestyret. Dette vil være i strid med det grunnleggende prinsippet i kommuneloven om at avgjørelser treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis. Et slikt krav vil også være et inngrep i det kommunale selvstyret.

Utvalget har i vurderingen av hvilket krav som bør gjelde for innføring av parlamentarisme, lagt størst vekt på hensynet til mindretallet. Dette fordi parlamentarismemodellen i stor grad legger opp til å rendyrke flertallsstyret. Det bør derfor være et klart flertall i kommunestyret for å kunne innføre modellen. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å innføre et krav om 2/3 flertall av de avgitte stemmene for å innføre parlamentarisme. Dette er et marginalt svakere flertallskrav enn det som gjaldt da kommuneloven av 1992 ble vedtatt (2/3 av kommunestyrets medlemmer).

Etter utvalgets vurdering bør det ikke gjelde et tilsvarende kvalifisert flertallskrav for å gå tilbake til formannskapsmodellen. Her bør det være tilstrekkelig med tilslutning fra et flertall av de avgitte stemmene. Dette fordi det i en slik situa-

sjon ikke foreligger noe særskilt behov for å beskytte mindretallet.

9.4.4 Åpenhet

De folkevalgte i kommunestyret er avhengige av innsyn i kommunens virksomhet for å kunne utøve sitt ansvar som valgte representanter. I tillegg forutsetter aktiv innbyggerdeltakelse tilgang til informasjon om virksomheten og politiske prosesser. Det at møter i folkevalgte organer er åpne, og at saksframstillinger er offentlige, er viktig for å sikre innbyggerne slik informasjon. Utvalget legger til grunn at innsyn i kommunens virksomhet er en forutsetning for et godt lokaldemokrati.

Møteoffentlighet

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at møter i folkevalgte organer skal gå for åpne dører. Som omtalt i kapittel 16 om saksbehandling mener utvalget at denne hovedregelen bør videreføres i den nye kommuneloven. For parlamentarisk styrte kommuner er det likevel noen særlige spørsmål som oppstår.

Kommunerådet er i tillegg til å være et folkevalgt organ øverste leder av administrasjonen i kommunen. I kommuner organisert etter formannskapsmodellen er det administrasjonssjefen som leder administrasjonen. En annen viktig forskjell mellom kommunerådet og formannskapet er at formannskapet blir valgt ved forholdsvalg eller avtalevalg, mens kommunerådet enten blir valgt ved flertallsvalg eller ved at ordføreren peker ut en person til å sette sammen et kommuneråd. Dette gjør at kommunerådet står i en spesiell stilling. Kommunerådet skal opptre som et *kollegium*. Rådet har et felles ansvar for å lede kommunens administrasjon og for å treffe vedtak i henhold til delegert myndighet fra kommunestyret. Dette forutsetter etter utvalgets vurdering at kommunerådet har mulighet til å ha en fri meningsutveksling blant medlemmene av rådet. Utvalget mener denne adgangen kan sammenlignes med den adgangen politiske partier har til å gjennomføre gruppemøter og andre sammenkomster uten at disse møtene omfattes av kommunelovens regler om møteoffentlighet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre bestemmelsen om at det er kommunerådet selv som bestemmer om møter i rådet skal være åpne.

Utvalget innser at adgang til å lukke kommunerådets møter kan vanskeliggjøre politisk deltakelse og innsyn. Utvalget foreslår blant annet derfor å innføre en plikt for kommunerådet til å rap-

portere til kommunestyret om vedtak rådet treffer i saker som har prinsipiell betydning, se nærmere om dette i punkt 9.4.7.

9.4.5 Saksutredninger

Kommunerådet skal påse at saker blir utredet på en forsvarlig måte. Det er likevel ikke slik at kommunerådet trenger å innstille på den løsningen som ut fra utredningen fortøner 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 valg som er mest i samsvar med den politikken rådet står for. Kravet til forsvarlig saksbehandling gjelder imidlertid også i disse tilfellene.

Utvalget mener det må tas høyde for at det ikke alltid kan trekkes et klart skille mellom *faglige* og *politiske* vurderinger. Vurderingene vil i noen tilfeller flyte over i hverandre. I utgangspunktet vil det heller ikke være den enkelte kommuneråd som utreder sakene, det er ansatte i kommunens administrasjon som normalt gjør dette. Som leder av administrasjonen kan imidlertid kommunerådet eller den enkelte kommuneråd instruere de administrativt ansatte i arbeidet med saksframlegget. Dette er potensielt egnet til å skape spekulasjoner – berettigede eller uberettigede – om at kommunerådet eller kommuneråden har påvirket saksutredningen for å fremme egne politiske interesser, eksempelvis ved å fjerne argumenter som taler mot rådets forslag eller vedtak.

Folkevalgte organer kan i ulik grad påvirke saksforberedelsen i de to styringsmodellene. Kommunerådet kan – innenfor kravet om at saken skal være forsvarlig utredet – instruere administrasjonen om hvordan saken skal utredes. Administrasjonssjefen har (i formannskapsmodellen) på sin side et selvstendig ansvar for at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. I praksis kan det nok hende at også administrasjonssjefens utredning blir påvirket av de folkevalgte, ved at administrasjonssjefen i en del tilfeller tilpasser saksframlegget til de styringssignaler han eller hun fanger opp. Administrasjonssjefen og øvrig del av administrasjonen kan også, bevisst eller ubevisst, la egne politiske preferanser påvirke saksframstillingen, uten at den av den grunn bryter med forsvarlighetskravet.

Utvalget mener at gjeldende regelverk, som pålegger administrasjonssjefen og kommunerådet å sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, i hovedsak er

tilfredsstillende. Det er etter utvalgets vurdering hverken mulig eller hensiktsmessig å lage en lovbestemmelse som uttømmende og detaljert regulerer kravet til saksutredning. Kjernen i at en sak skal være forsvarlig utredet, er at fremstillingen skal inneholde de sentrale faktiske og juridiske forutsetningene for vurderingen av saken. Utvalget har i kapittel 8 om *folkevalgte organer og administrasjonen* foreslått å lovfeste et krav om at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe et vedtak. Dette foreslås å gjelde både for kommunedirektøren i kommuner med formannskap og for kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner. Kravet er en presisering av kravet om at sakene skal være forsvarlig utredet. Dette er avgjørende for at organet skal kunne treffe en best mulig informert avgjørelse. Ved vurderingen av hva som skal tas med i utredningen, må det legges vekt på saklighet, fullstendighet og bredde i fremstillingen. Det er særlig viktig at ulike hensyn og kjente motforestillinger fremgår av saksfremlegget. Se for øvrig kapittel 8 om folkevalgte organer og administrasjonen for nærmere beskrivelse av dette.

9.4.6 Polarisering – manglende gjennomslag for mindretallet

Det blir ofte anført at fordelene med parlamentarisme er at den tydeliggjør politiske skillelinjer og gir klar ansvars plassering. Dette til forskjell fra den mer konsensusorienterte formannskapsmodellen. For stor grad av politisk polarisering kan imidlertid etter utvalgets vurdering være negativt. Det kan føre til ustabile forhold og skarpe politiske motsetninger som kan gjøre det vanskelig å samarbeide til beste for kommunen og kommunens innbyggere.

Det er prinsipielle forskjeller mellom modellene som gjør at man skulle forvente at de i ulik grad bidrar til polarisering og manglende gjennomslag for mindretallet. I formannskapsmodellen er partiene representert i de folkevalgte organene etter sin styrke i kommunestyret. Kommunerådet, derimot, styrer på vegne av et aktivt eller passivt flertall, og det utgår fra ett eller flere av partiene i kommunestyret. Kommunerådet tiltrer enten i kraft av tillit fra et flertall i kommunestyret, jf. § 19, eller i kraft av fravær av mistillit, jf. § 19 a, og avsettes ved mistillit. Det medfører at rådet må følge en politikk som gjør at det ikke risikerer å miste denne støtten. Det er etter utvalgets vurdering visse innebygde trekk i modellene som gjør at det er grunn til å forvente færre kompromisser med mindretallet og dermed større grad av polari-

sering i parlamentarismemodellen enn i formannskapsmodellen.

Utvalget mener likevel at det i praksis ikke behøver å være så stor forskjell mellom modellene. Utvalget finner støtte for dette synspunktet i rapporten *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*.⁴ Rapporten viser at også andre faktorer enn modellvalg har betydning for opposisjonens muligheter for å få gjennomslag for egen politikk. Det er betydelige forskjeller mellom mindretalls- og flertallsparlamentarisme. Den politiske kulturen i kommunen spiller også inn. I tillegg synes det å være en trend at det også i formannskapsstyrte kommuner etablerer seg en fast posisjon og opposisjon.

Kommunal Rapports lokaldemokratiundersøkelse⁵ om forholdet mellom posisjons- og opposisjonspolitikere i lokaldemokratiet peker også i denne retningen. I undersøkelsen har 36 prosent av lokalpolitikere svart på 52 spørsmål. Da nesten alle kommuner blir styrt etter formannskapsmodellen, må undersøkelsen antas å gi uttrykk for hvordan lokalpolitikere i denne type kommuner stiller seg til ulike spørsmål. Svarene viser at det er betydelige forskjeller mellom posisjons- og opposisjonspolitikere. Tallene viser at bare 13 prosent av opposisjonspolitikere mener de har stor eller meget stor innflytelse som folkevalgt. Tilsvarende tall for posisjonen er hele 41 prosent. Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom posisjonen og opposisjonen når det gjelder om de er fornøyde med måten lokaldemokratiet fungerer på i egen kommune. Også her er posisjonen mest fornøyd med 74 prosent, mens bare 58 prosent av opposisjonen er fornøyd.

Utvalget vil understreke at det å utøve politikk innebærer å kjempe for egne ideer og løsninger. Det er da naturlig at et flertall i kommunestyret, uavhengig av styringsmodell, benytter sin posisjon til å få gjennomslag for den politikken de er valgt på. Utvalget mener derfor at en viss grad av polarisering er å forvente i begge styringsmodellene, noe som synes å ha støtte i forskningen. Utvalget mener det likevel er grunn til å se nærmere på om opposisjonens situasjon kan styrkes i en parlamentarisk styrt kommune for å sikre en bredere politisk deltakelse, se punkt 9.4.7.

Det kan etter utvalgets vurdering også være behov for å styrke kommunestyrets rolle i parlamentarismemodellen. Undersøkelsen fra Univer-

⁴ H.P. Saxi mfl., *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*, UiN-rapport nr. 4/2014.

⁵ Kommunal Rapport 12. desember 2013.

sitetet i Nordland viser at både kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene mener at kommunestyret og fylkestinget har mindre innflytelse i parlamentarismemodellen enn i formannskapsmodellen. Utvalget mener dette tilsier at det også bør tas noen grep for å styrke kommunestyrets rolle. Også dette omtales nærmere i punkt 9.4.7.

En erfaring ved innføring av kommunal parlamentarisme er at det blir flere heltidspolitikere fra både posisjonen og opposisjonen i kommunen. Dette innebærer en styrking av det folkevalgte nivået, men kan medføre at de øvrige kommunestyrerepresentantene mister innflytelse.

9.4.7 Tiltak for å styrke opposisjonens og kommunestyrets rolle i parlamentarisk styrte kommuner

Etter utvalgets vurdering viser drøftelsene i punkt 9.4.4 og 9.4.6 at det er behov for å styrke opposisjonens og kommunestyrets rolle i kommuner med parlamentarisk styreform. Utvalget foreslår to tiltak for å bidra til dette. For det første foreslår utvalget en plikt for kommunerådet til å rapportere tilbake til kommunestyret om vedtak rådet har truffet. For det andre foreslår utvalget å institusjonalisere en rett for kommunestyrerepresentanter til å fremsette private forslag.

Rapporteringsplikt for kommunerådet

Kommunestyret kan tildele kommunerådet avgjørelsesmyndighet i alle saker så fremt annet ikke følger av lov. Kommunetrådet utleder sin myndighet fra kommunestyret. Til forskjell fra andre folkevalgte organer, som er forholdsmessig sammensatt, er rådet valgt ved flertallsvalg eller utpeking. En annen forskjell er at rådet i praksis treffer de fleste beslutninger bak lukkede dører. Dette innebærer at de partier som ikke er representert i rådet, heller ikke har noen direkte tilgang til informasjon om den virksomheten som foregår i rådet. Dette er et brudd på likebehandlingsprinsippet som formannskapsmodellen bygger på. Møtebøkene fra kommunerådsmøtene er riktignok i utgangspunktet åpne for innsyn, og i praksis blir de også lagt ut på internett, men denne tilgangen til informasjon er svært indirekte og forutsetter at kommunestyremedlemmene aktivt søker informasjonen.

Etter utvalgets vurdering er det ut fra hensynet til likhet behov for en tettere og mer direkte kontakt mellom kommunerådet og kommunestyret. Særlig gjelder dette i saker som har prinsipiell betydning. Et tiltak for å styrke kontakten mellom

kommunerådet og kommunestyret kan være at kommunerådet minst én gang i halvåret rapporterer tilbake til kommunestyret om avgjørelser det har truffet i saker som har prinsipiell betydning, som rådet har avgjort etter delegert myndighet fra kommunestyret. En slik ordning vil etter utvalgets vurdering blant annet øke kommunestyrets kunnskap om rådets virksomhet, understreke kommunestyrets overordningsforhold overfor rådet samt åpne for diskusjoner i kommunestyret om disse sakene. Utvalget mener at en slik rapporteringsadgang ikke bare er viktig for de partiene som ikke er representert i kommunerådet, men også for å bygge opp om kommunestyret som det viktigste folkevalgte organet i kommunen. Et slikt tiltak vil kunne være viktig i kommunestyrets kontroll med hvordan kommunerådet utøver sin delegerte myndighet. En slik rapporteringsplikt vil bidra til at også innbyggerne får bedre innsyn i kommunerådets arbeid og vedtak.

Et argument mot å innføre en slik rapporteringsplikt er at dette vil være å gripe inn i det kommunale selvstyret. Dette er imidlertid tiltak som også er ment å beskytte mindretallet i kommunestyret og å bidra til likebehandling av de politiske partiene samt å bidra til økt åpenhet om kommunerådets virksomhet. Et annet motargument er at når kommunestyret får kunnskap om sakene, vil det være for sent å endre avgjørelsen.

Hensikten med å innføre en slik plikt er imidlertid ikke først og fremst å åpne for at avgjørelsene kan endres. Viktigere er muligheten en slik rapportering gir for kontroll med kommunerådets virksomhet ved at kommunestyret, men også innbyggerne, får kjennskap til og kan drøfte prinsipielle avgjørelser, selv om avgjørelsesmyndigheten er delegert til kommunerådet. Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør innføres en plikt for kommunerådet til minst én gang i halvåret å rapportere tilbake til kommunestyret om avgjørelser det har truffet i saker som har prinsipiell betydning. Hvilke saker som har prinsipiell betydning, kan variere fra kommune til kommune. Det kan derfor være hensiktsmessig at kommunestyret gir retningslinjer for hvilke saker kommunerådet skal rapportere tilbake om.

Private forslag

Rapporten *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*⁶ avdekker

⁶ H.P. Saxi mfl., *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*, UiN-rapport nr. 4/2014.

at folkevalgte i kommuner som har innført parlamentarisme, tar færre initiativ til å få saker på dagsordenen og får mindre gjennomslag for egne forslag enn folkevalgte i kommuner som styres etter formannskapsmodellen. Rapporten viser også at både kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene i undersøkelsen mener at kommunestyret og fylkestinget har mindre innflytelse i parlamentarismemodellen enn i formannskapsmodellen. Utvalget mener dette er uheldig.

Oslo kommune, som har lengst erfaring med parlamentarismemodellen i Norge, har innført en rett for medlemmer av bystyret til å fremsette private forslag for bystyret. Forslaget må omhandle saker som naturlig hører under bystyrets virkeområde. Forslaget kan videre ikke stilles til saker som ligger til behandling i bystyrets organer, eller ha samme innhold som et forslag som ennå ikke er behandlet, eller som tidligere er behandlet i en av bystyrets komiteer. Forslaget blir enten behandlet av bystyret eller oversendt til en av bystyrets komiteer, kontrollutvalget, forretningsutvalget eller byrådet til behandling. Denne ordningen kommer i tillegg til bestemmelsen i kommuneloven § 32 nr. 1 om at 1/3 av medlemmene i et folkevalgt organ kan kreve at det holdes møte i organet.

Etter utvalgets vurdering bør det lovfestes en tilsvarende ordning som den Oslo kommune har innført, for kommuner som går over til en parlamentarisk styreform. Utvalget mener dette vil styrke og vitalisere kommunestyret generelt, og særskilt opposisjonen i kommunestyret.

9.4.8 Politiske stillinger

Kommuneloven regulerer i dag ikke spørsmålet om det er adgang til å ansette personer i politiske stillinger knyttet til rådet eller dets medlemmer. Utvalget mener dette er uheldig da det blant annet medfører usikkerhet omkring hvilke regler som gjelder for disse stillingene. *Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Flåten, Halvorsen, Haugland, Hopsnes, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl)* foreslår derfor at kommunerådet *selv* skal kunne opprette politiske stillinger knyttet til rådet eller medlemmer av rådet. *Utvalgets mindretall (Narud)* er enig i at det skal kunne opprettes slike politiske stillinger. Mindretallet mener imidlertid at det vil kunne føre til stor vekst i antallet politiske rådgivere hvis byrådet selv skal kunne opprette slike stillinger. Dette medlemmet mener derfor at kommunestyret må godkjenne opprettelsen av slike stillinger.

Utvalget foreslår videre at ansettelsesforholdet for en person som ansettes i en slik politisk stilling, opphører når rådet eller det medlemmet av rådet som stillingen er knyttet til, fratrer.

Det følger av kommuneloven § 19 nr. 7 at medlemmer av kommunerådet skal fratre øvrige kommunale verv for den perioden de sitter i rådet. Plikten til å fratre øvrige kommunale verv gjelder ikke for personer som er ansatt i politiske stillinger, politiske rådgivere e.l. knyttet til rådet eller medlemmer av rådet.

Plikten til å fratre øvrige kommunale verv bidrar til klare ansvarsforhold. Den bidrar til å hindre problematikk med dobbeltroller, ved at medlemmene av kommunerådet som har deltatt i utredningsfasen av en sak, også er med på å avgjøre saken som medlem av et folkevalgt organ. En slik rollekombinasjon er også uheldig fordi kommunestyret fører tilsyn med rådet og kan overprøve dets virksomhet.

Utvalget mener at innehavere av eventuelle politiske stillinger knyttet til rådet eller medlemmene av rådet, for eksempel politiske rådgivere, også bør fratre sine øvrige folkevalgte verv. Innehavere av denne type stillinger vil arbeide så tett med rådet og dets medlemmer at utvalget mener de i stor grad må identifiseres med rådet. Også hensynet til balansen mellom kommunerådet på den ene siden og kommunestyret og dets folkevalgte organer på den andre siden taler for at innehavere av denne type politiske stillinger må fratre sine øvrige folkevalgte verv. Utvalget legger derfor frem et lovforslag i tråd med dette.

9.4.9 Støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet

Kommunerådet kan i sitt arbeid trekke på all den ekspertisen som finnes i administrasjonen. Dette gjør at de kan opptre med mye større faglig tyngde enn partiene som ikke sitter i rådet. For å veie opp for dette skal etter gjeldende rett grupper av kommunestyremedlemmer som ikke deltar i kommunerådet, sikres nødvendig utrednings- og kontorstøtte. Utvalget mener denne ordningen er svært viktig for at opposisjonen i kommunestyret skal kunne fungere som et korrektiv og en kontrollinstans overfor kommunerådet. Utvalget foreslår derfor at denne bestemmelsen blir videreført i ny kommunelov. Utvalget legger ikke opp til noen nærmere regulering av retten til slik støtte. Det er opp til kommunestyret å fastsette nærmere regler.

Gruppene har likevel krav på nødvendig utrednings- og kontorstøtte. Dette innebærer at støtten

minst må være på et slikt nivå at gruppene reelt får mulighet til å opptre som korrektiv og en kontrollinstans overfor kommunerådet. Det vil være en rettslig grense for hvor lite støtte kommunestyret kan bevilge til gruppene.

Det fremgår av forarbeidene til gjeldende bestemmelse at med *grupper* i denne bestemmelsen siktes det til de som er valgt inn i kommune-

styret på samme valgliste. Utvalget vil understreke at vervet som kommunestyremedlem er et personlig verv som den folkevalgte beholder selv om vedkommende bryter med partiet sitt. Utvalgets forslag skal derfor forstås slik at også kommunestyremedlemmer som melder seg ut av et parti og opptrer som uavhengige medlemmer i kommunestyret, også skal ha rett til slik støtte.

Kapittel 10

Ordfører

10.1 Innledning

En ordfører har en sentral rolle i kommunene og oppleves gjerne som kommunens øverste leder. Ordføreren er kommunens fremste folkevalgte, representerer kommunen utad, og er den sam- lende politiske skikkelsen innad. En av ordføre- rens viktigste roller er å være bindeledd mellom folkevalgte organer og administrasjonen.

Ordførerens praktiske rolle står i noe kontrast til den formelle rollen og den begrensede myndig- het som ordføreren har i kommuneloven.

Utvalget vurderer i dette kapitlet om ordføre- rens rolle og myndighet bør reguleres nærmere. I og med at kommuneloven fastsetter relativt få oppgaver og liten myndighet til ordføreren i for- hold til det den reelle rollen skulle tilsi, er pro- blemstillingen i hovedsak om det i loven skal fast- settes flere oppgaver og større myndighet til ord- føreren. På bakgrunn av at det i utvalgets mandat også ligger en generell oppfordring om å forenkle, har utvalget også vurdert hvorvidt det er aktuelt med færre bestemmelser om ordfører. Utvalgets forslag er imidlertid i hovedsak å utvide myndig- hetsområdet for ordførerne litt for de kommuner som selv ønsker å delegere slik myndighet til ord- føreren.

Utvalget legger til grunn at det fortsatt skal være obligatorisk etter kommuneloven å ha en ordfører. Dette er derfor ikke drøftet som noen særskilt problemstilling. En problemstilling utval- get derimot har vurdert, er om ordføreren bør kunne velges ved direkte valg. Denne vurderin- gen er sett i sammenheng med vurderingene i kapittel 8 om folkevalgte organer og administra- sjonen hvor det fremkommer at en måte å styrke de folkevalgte på er å styrke ordførerrollen. Utval- get foreslår å åpne for at ordføreren kan velges direkte av innbyggerne hvis kommunestyret har besluttet en slik ordning.

10.2 Bakgrunn. Forsøk

Kommuneloven av 1992 videreførte ordningen med at alle kommuner og fylkeskommuner skulle ha en ordfører som hadde oppgaver i skillet mel- lom administrasjon og politikk. Ordførerens sen- trale rolle ble understreket i loven samtidig som de formelle, lovregulerte oppgavene og ansvars- områdene til ordføreren fortsatt var relativt begrenset. Ordføreren skulle velges blant kom- munestyremedlemmene.

Forsøk

I perioden 1999–2011 har det vært gjennomført flere forsøk med direkte valg og utvidet myndig- het for ordførere. Mange kommuner har kombi- nert de to formene for forsøk. Målet med forsø- kene var å prøve ut ordninger som formelt skulle gi ordføreren en mer fremstående rolle som kom- munens øverste politiske leder og frontfigur.

Ordningene ble evaluert på oppdrag fra Kom- munal- og regionaldepartementet gjennom rap- porten *Myndige ordførere*¹ fra 2007, rapporten *Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning*² fra 2008 og sluttrapporten *Ordføreremakt*?³ fra 2012. Forsøket er også omtalt og til dels oppsummert av Kommunal- og regionaldepartementet i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*.

Det er ikke blitt gjennomført noen lov- endringer som følge av forsøket og evalueringen av dette. I 2005 ble et lovforslag om å åpne for direkte valg av ordfører sendt på høring, men det

¹ Helge O. Larsen og Tord Willumsen, *Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordfø- rere i ni forsøkskommuner*, Høgskolen i Nesnas skriftserie nr. 70.

² Dag Arne Christensen, Jacob Aars, *Valg av ordfører ved sup- plerende stemmegivning. En empirisk analyse av ordførerval- gene i 48 norske kommuner i 2007*, Rokkansenteret, rapport 2/2008.

³ *Ordføreremakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999– 2011*, Marcus Buck og Tord Willumsen, UiT. Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet, 2012.

resulterte ikke i noen lovendring. Utvalget mener det er naturlig å se nærmere på forsøkene og evalueringen som et grunnlag for utvalgets videre vurdering av disse spørsmålene.

Forsøk med ordførers myndighet og oppgaver og forsøk med direkte valg ble gjennomført som separate forsøk, selv om mange av kommunene gjennomførte forsøk på begge områder samtidig. Forsøkene omtales således i hovedsak her hver for seg.

Utvidet myndighet for ordførere var en del av forsøkene i perioden 2003–2007 med 9 kommuner og i perioden 2007–2011 med 19 kommuner. Kommunene ble gitt vid adgang til selv å delegerer ny myndighet til ordførerne.

Av evalueringen fremkommer det at kommunene kun i begrenset grad benyttet seg av den vide muligheten til å delegerer myndighet. De mest sentrale myndighetsområdene det ble delegert ny myndighet på, var

1. forslagsrett i kommunale folkevalgte organer der ordfører ikke selv er medlem
2. på eget initiativ å opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg
3. fatte hastevedtak
4. innvilge fritak for politiske verv, og eventuelt foreta suppleringsvalg
5. utsettende vetorett for budsjett og økonomiplan
6. ulike ordninger for at kommunen kan få ny ordfører i perioden (trekke seg, nyvalg).

Det fremkommer også av evalueringen at der ordførerne hadde fått utvidet myndighet, benyttet de den i begrenset grad.

Etter forsøket svarte ordførerne på spørsmål om hvilke myndighetsområder de selv ønsket seg utvidet myndighet på for fremtiden. Hovedkonklusjonen var at ordførerne særlig ønsket seg forslagsrett i folkevalgte organer, å kunne opprette arbeidsgrupper og så videre, samt å kunne fatte hastevedtak.

Direkte valg av ordfører har vært gjennomført som forsøk i flere faser i perioden 1999–2011. Innbyggerne i kommunen fikk da anledning til å velge hvem som skulle være ordfører i perioden, i stedet for at kommunestyret skulle velge ordføreren. I første forsøksperiode (1999–2003) var det 19 kommuner med direkte valgt ordfører, i perioden 2003–2007 var det 36, og i perioden 2007–2011 var det 50.

Valget ble i de to første periodene i hovedsak gjennomført som rent flertallsvalg eller som flertallsvalg i flere omganger. Flertallsvalg innebærer at velgerne stemmer på én ordførerkandidat, og at

kandidaten med flest stemmer vinner. For å sikre best mulig grunnlag ble dette noen steder gjennomført i flere omganger (omvalg mellom de to kandidatene med flest stemmer i første valgomgang hvis ingen fikk flertall i første omgang). For å bøte på svakheter ved flertallsvalg ble det i lovforslaget som ble sendt på høring i 2005, samt i siste forsøksperiode (2007–2011), i stedet brukt metoden preferansevalg med supplerende stemmegivning. Velgerne rangerer da to kandidater på stemmeseddelen og får dermed større innflytelse på hvem som vinner valget, selv om førstevalget skulle være en kandidat som får liten oppslutning. Begrunnelsen for å velge denne metoden var dels å bidra til å velge ordførere med bred oppslutning, dels at ordningen skulle være enkel å bruke for velgerne. Evalueringen viste at erfaringene med preferansevalg med supplerende stemmegivning var positiv i forhold til begge disse punktene. Imidlertid er heller ikke preferansevalg en metode som sikrer at den valgte kandidat har mer enn 50 prosent av innbyggerne bak seg.

Kommunal- og regionaldepartementet hadde tre eksplisitte formål med forsøkene med direkte valg: økt valgdeltakelse, bedret rekruttering til lokalpolitikken og særlig til ordførervervet samt økt interesse for lokalpolitikk. Mange av kommunene som søkte om å delta, begrunnet dette med at de ville unngå forhandlinger, tautrekking og koalisjonsdannelse i forbindelse med indirekte valg av ordfører. I tillegg hadde kommunene egne mål. Ett slikt mål var å minske innslaget av politisk hestehandel i forbindelse med valg av ordfører i kommunestyret. Et annet mål var et endret og mer tydelig lederskap i kommunen. Ordningen kunne dessuten gjøre ombudsrollen til ordføreren tydeligere.

Evalueringene viste at valgdeltakelsen ikke økte, og deltakelsen til ordførervalget var lavere enn til kommunestyrevalget. Men det ble likevel registrert en viss økt interesse for og engasjement i valgkampen i forsøkskommunene og for lokale saker generelt. Konstitueringsprosessen i kommuner med direkte valg ble lettere for de fleste, selv om det fortsatt var problematisk for enkelte kommuner. Lokalvalgundersøkelsene i 1999 og 2003 viste for øvrig at ordningen ble svært populær blant innbyggerne i forsøkskommunene.

Lovforslag

I september 2005 sendte Kommunal- og regionaldepartementet på høring et lovforslag om å åpne for direkte valg av ordfører. Høringsinstansene var i stor grad positive, selv om det var noen merknader.

der til innretningen. Noen høringsinstanser var usikre på om valgmetoden med preferansevalg etter metoden supplerende stemmegivning var rett. Det var på bakgrunn av dette og fordi denne valgmetoden hadde vært lite forsøkt i de tidligste forsøkene, at forsøket ble utvidet, og at det ikke ble foreslått lovendring på det tidspunktet, jf. Ot.prp. nr. 96 (2005–2006). Dette siste forsøket ble, som nevnt over, i evalueringen omtalt positivt, og det ga verdifulle erfaringer. Likevel ble det i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* konkludert med at innføring av direkte valg som en ordning i kommuneloven ikke var ønskelig. Dette fordi hensynet til det kollektivet ansvaret kommunestyret har når det gjelder politisk styring av kommunen på lokalt plan, veide tyngre.

Andre undersøkelser

I artikkelen «Norske kommunestyrerepresentanter i europeisk lys», Artikkelsamling Kommuneloven 20 år, Kommunal- og regionaldepartementet, 2012, har Jacob Aars og Audun Offerdal lagt frem noen resultater fra en sammenlignende undersøkelse av kommunestyrerepresentanter i 14 land i Europa. Der fremgår det blant annet at det er en europeisk trend med et tydelig skille der politikerne har oppgaver og rolle som strateger, mens administrasjonen skal holde seg til politisk fastsatte mål. For å tydeliggjøre og styrke de folkevalgte i forhold til administrasjonen har ordføreren i mange land fått styrket sin rolle gjennom direkte valg og flere oppgaver.

10.3 Gjeldende rett

10.3.1 Ordførers myndighet og oppgaver

Kommuneloven gir ordføreren begrenset formell myndighet til å fatte 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 ordfører 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. Loven er imidlertid noe uklar på om kravet til *prinsipiell* knytter seg kun til *typer av saker* eller også til

enkeltsaker. Se nærmere omtale av dette begrepet i punkt 8.7.

I § 9 nr. 3 sies det at ordfører leder møtene i kommunestyret og formannskapet. I tråd med § 32 innebærer dette at ordføreren også har ansvar for saksliste og innkalling. For øvrig sies det ikke noe uttrykkelig om hva som ligger i møtelederfunksjonen. Det er imidlertid alminnelig antatt⁴ at det i dette også ligger å påse at møtene foregår i tråd med forretningsordenen til vedkommende organ, og å påse at vedtak som fattes, blir gyldige. Ordføreren vil ikke formelt kunne stoppe vedtak han eller hun mener er ugyldige, men ordføreren har et ansvar for å si ifra. Dersom kommunestyret vil fatte vedtak i en sak som ikke er nevnt i innkallingen, vil ordføreren etter § 34 kunne motsette seg dette. Det er videre antatt at det i møtelederfunksjonen også ligger å sørge for at forhandlingene blir protokollert.

Ordføreren er videre rettslig representant for kommunen og underskriver på vegne av kommunen i alle tilfeller hvor ikke myndigheten er tildelt andre, jf. § 9 nr. 3. At ordføreren er rettslig representant, betyr at det er ordføreren som representerer kommunen ved rettsaker og i forhold til domstolene. Dette er nærmere regulert i domstoloven, hvor det står at ordføreren er kommunens lovlige stedfortreder (§ 191), altså at han eller hun har en plikt til å møte og til å forklare seg for domstolene. Ordføreren kan imidlertid delegerer denne stedfortrederrollen videre til en annen.

Av § 9 nr. 4 fremkommer det at ordfører har møte- og talerett i alle kommunale organer, unntatt kommunerådet og organer under det. Stemme- og talerett har ordføreren imidlertid kun der han eller hun er valgt inn som medlem.

Disse reglene gjelder også for ordføreren i en parlamentarisk styrt kommune.

10.3.2 Valg av ordfører

Reglene om valg til ordførervervet står i kommuneloven § 9. Direkte valg av ordfører er ikke omtalt som noe alternativ, og det er således ikke anledning til å velge ordfører ved at innbyggerne stemmer direkte på en ordførerkandidat.

Etter kommuneloven § 9 velges i dag ordføreren av kommunestyret og blant formannskapets medlemmer. Et varamedlem til formannskapet kan ikke velges. Den som har tjenestegjort som ordfører eller varaordfører de siste fire år, kan nekte valg til begge vervene. Kravet om fritak må

⁴ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 75.

settes frem før valget foretas. Valget foretas for hele valgperioden.

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

Varaordfører velges på samme måte som ordfører.

Ved ordførers midlertidig uttreden av vervet rykker varaordføreren opp, mens ved endelig uttreden foretas nyvalg, jf. kommuneloven § 9 nr. 2.

Ved parlamentarisk styreform, hvor det ikke er noe formannskap, velges ordfører og varaordfører blant kommunestyrets medlemmer. For øvrig gjelder de samme reglene for valg av ordfører og varaordfører.

10.4 Kort om utenlandsk rett

I Finland og Sverige har ordføreren en relativt svak juridisk stilling. I hovedsak er ordførerens oppgave å være møteleder i kommunestyret (fullmäktige). Som den øverste politiske leder vil det imidlertid også følge en mer uformell makt og prestisje med en slik rolle.

I Danmark har ordføreren (borgmesteren) en meget sentral posisjon ved å være leder av kommunestyret (kommunalbestyrelsen), økonomiutvalget samt administrasjonen. Når det gjelder rollen som øverste leder av administrasjonen, er det et overordnet ansvar, og ledelsesoppgavene for øvrig delegeres normalt til en kommunaldirektør som øverste administrative leder og til tjenestelederne.

Ingen av de nordiske landene åpner for direkte valg av ordfører.

Direkte ordførervalg har blitt innført i flere europeiske land den senere tid. Tyskland, Italia, England og Irland er land med direkte ordførervalg. Ofte blir innføringen kombinert med større fullmakter, idet motivasjonen gjerne er å styrke ordførerens utøvende rolle.

10.5 Ordførers rolle og myndighet – utvalgets vurderinger

10.5.1 Generelt om utvidet myndighet og oppgaver til ordfører

Ordføreren har tradisjonelt hatt og har fortsatt en sentral rolle som kommunens fremste folkevalgte

og som bindeledd mellom de folkevalgte og administrasjonen i kommunen.

Ordførerrollen er viktig som kommunens ansikt utad. Dette gjelder overfor både innbyggerne, næringsliv, nasjonale myndigheter og medier. For innbyggerne i kommunen er gjerne ordføreren den personen som representerer kommunen, og som snakker på vegne av kommunen. Selv om ordføreren kommer fra et politisk parti, har han eller hun gjerne som mål å være samlende og å være ordfører for alle innbyggerne i kommunen.

Ordføreren har en samlende rolle innad og en viktig posisjon i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon. Et godt samarbeid med komunedirektøren er av sentral betydning for kommunen. Det gir ordføreren både utstrakt informasjon og oversikt over det som skjer i kommunen, samt i realiteten myndighet for eksempel gjennom tolkning og bistand ved iverksettelse av kommunestyrets vedtak. Dette forsterkes også ved at ordføreren ofte er den eneste, eller én av få, heltidspolitikere. Dermed er det også ordføreren som er best informert, og som har best oversikt over alt som skjer. Med møte- og talerett i andre kommunale organer får ordføreren også god anledning til å følge med på det som skjer.

Dessuten er ordføreren som folkevalgt med på de politiske beslutninger og prosesser på linje med andre folkevalgte, og vil jo også normalt ha flertallet bak seg i kommunestyret, selv om dette kan variere.

Selv om ordførerens formelle oppgaver etter kommuneloven er relativt små og upolitiske, er ordførerens reelle innflytelse langt større. I tillegg kommer at kommunestyret i de ulike kommuner vil kunne delegere oppgaver og myndighet til ordføreren i ulik grad og ulikt omfang. Ordførerrollen vil i stor grad kunne praktiseres ulikt i de ulike kommunene – avhengig av hvilke roller og oppgaver kommunestyret ønsker at ordføreren skal ha, og avhengig av ordførerens egne ønsker og valg. Ved at de fleste ordførerne nå er heltidspolitikere, kan det også sies at det har skjedd en profesjonalisering av vervet.

Utvalget har vurdert hvorvidt ordføreren bør gis økt formell myndighet. Dette vil delvis kunne være et spørsmål om mer myndighet og flere oppgaver skal gis ordfører i loven, altså at ordføreren får disse oppgavene uavhengig av hva kommunestyret bestemmer. Delvis er det et spørsmål om kommunestyrets adgang til å delegere myndighet/oppgaver til ordfører skal utvides.

Erfaringene fra forsøkene viser at muligheten til å gi ordføreren utvidet myndighet i begrenset

grad ble benyttet, og den utvidede myndighet som ble gitt ble i begrenset grad benyttet. Dette kan indikere at det kanskje ikke er behov for eller ønskelig med veldig stor utvidelse av myndigheten til ordføreren. På den annen side viste evalueringer og undersøkelser fra forsøkene at innbyggerne var positive til direkte valg. Direkte valg ble ofte sett i sammenheng med et noe utvidet myndighetsområde. I St.meld. nr. 33 (2007–2008) stilte departementet seg positiv til å se på en viss utvidelse av myndighetsområdet til ordføreren, men viste til at det måtte gjøres på et senere tidspunkt, blant annet i påvente av erfaringene fra den siste forsøksperioden.

Spørsmålet om utvidet myndighet til ordfører må ses i sammenheng med det generelle spørsmålet om forholdet mellom folkevalgt og administrasjon. Som beskrevet i kapittel 8 *Folkevalgte organer og administrasjonen* ønsker utvalget å styrke de folkevalgtes rolle. En styrking av ordførers rolle vil kunne bidra til dette. Det vises også til omtalen i samme kapittel av forholdet mellom administrasjon og folkevalgte. Ordføreren har en sentral rolle for at dette samarbeidet skal fungere best mulig.

Utvalget mener disse forhold tilsier at ordførers rolle er viktig, og at det er gode grunner for at ordføreren skal ha en sterk rolle. Samtidig må det selvsagt være en balanse i denne rollen. Ordføreren er tross alt en enkeltperson, og folkestyre med kollegiale organer som fatter beslutninger, er sentralt i det norske lokaldemokratiet. Strategiske spørsmål og prinsipielle saker bør således behandles i kollegiale organer. Etter en totalvurdering mener utvalget likevel at det er gode grunner for å utvide ordførers myndighetsområde noe.

Utvalget mener at en utvidet myndighet i hovedsak ikke bør gjennomføres ved lovfesting av oppgaver til ordføreren, men at det heller lovfestes en videre adgang til å delegerer mer myndighet til ordføreren. En lovfestet bestemmelse om myndighet kunne riktignok gjøre ordførerrollen mer lik, entydig og dermed gjenkjennelig i hele landet. Dette hadde vært en fordel, men utvalget mener likevel at fordelene med å la myndighetsomfanget i hovedsak være opp til den enkelte kommune er større. Dette vil gi rom for vurderinger i den enkelte kommune om hva som er ønskelig, og hva det er behov for, ut fra lokale forhold. Dette vil styrke det kommunale selvstyret.

Utvalget foreslår å lovfeste utvidet myndighet til ordfører ved at ordfører får forslagsrett i folkevalgte organer selv om ordfører ikke er medlem. Dette gjelder ikke for kontrollutvalget. I tillegg foreslås det å åpne for at kommunestyret kan dele-

gere myndighet til ordfører til å treffe vedtak i hastesaker og til å opprette utvalg som bare kan drive med saksforberedelse av saker som ikke er prinsipielle. Til slutt foreslås det at ordfører skal ha en plikt til å rapportere tilbake til kommunen om hvordan delegert myndighet er benyttet.

Etter utvalgets vurdering bør ordføreren omtales som ordfører, eventuelt fylkesordfører i fylkeskommuner. Utvalget har ikke funnet grunn til å lovfeste dette uttrykkelig, men mener at dette fremgår indirekte av ordlyden.

10.5.2 Hvilke myndighetsområder

Kommunestyret har allerede i dag relativt vid adgang til å delegerer myndighet til ordføreren. Etter kommuneloven § 9 nr. 5 kan det gis myndighet «til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning». Her vil det således være opp til kommunestyret å avgjøre hvor stor myndighet ordføreren faktisk skal få.

Utvalget mener en slik bestemmelse bør videreføres. Prinsipielle spørsmål bør ikke kunne delegeres til ordføreren, men utover dette bør det være opp til kommunestyret hvor mye de vil delegerer. Det foreslås her å bruke tilsvarende formulering som nå foreslås andre steder, nemlig *saker som ikke har prinsipiell betydning*. Det betyr at både enkeltsaker og andre saker er inkludert. Det avgjørende for adgangen til å gi ordføreren oppgaven er om saken er prinsipiell eller ikke. Se nærmere omtale av dette begrepet i punkt 8.7. Også formannskapet bør kunne delegerer slik myndighet til ordføreren med mindre kommunestyret har bestemt noe annet.

I og med at adgangen til å overføre myndighet til å avgjøre saker er så vid, er det her spørsmål om hvilke andre typer avgjørelser som kan være aktuelle å overføre myndighet til. Det vil i hovedsak være avgjørelser av mer prosessuell karakter.

I forsøkene ble det snakket om to hovedkategorier av utvidet myndighet. Den ene var ordføreren sin avgjørelsesmyndighet og plassering i de kommunale utrednings- og avgjørelsesprosene. Den andre var knyttet til «konstitusjonelle» forhold som at ordføreren kan ha utsettende veto og kan stille kabinettspørsmål, og at kommunestyret kan skrive ut nyvalg på ordfører. Det er den første kategorien som i hovedsak ble fulgt opp i forsøkene og evalueringen, og det er også denne utvalget anser som mest aktuelt å gjøre endringer i.

Kommunene benyttet seg i begrenset grad av den vide muligheten til å delegerer myndighet, og ordføreren benyttet den økte myndigheten i

begrenset grad. Ordførerne sa etterpå at den myndigheten de ønsket seg, var forslagsrett i folkevalgte organer, å kunne opprette arbeidsgrupper samt å kunne fatte hastevedtak.

Utvalget mener at det er grunn til å åpne for at kommunestyret kan tildele ordføreren myndighet på de områdene som ordførerne selv fremhevet i evalueringen. Dette er praktiske og hensiktsmessige ordninger som kan gi ordføreren en styrket rolle i forhold til konkrete elementer. Samtidig svekker det ikke kommunestyrets rolle nevneverdig.

Forslagsrett i folkevalgte organer der ordfører ikke selv er medlem

Når det gjelder folkevalgte organer, så har ordføreren allerede møte- og talerett i disse bortsett fra i kommuneråd og organer under disse. Utvalget har vurdert om ordføreren også bør få forslagsrett i folkevalgte organer. Ved å kunne fremme konkrete forslag får ordføreren en mulighet til å påvirke utfallet i saken. Utvalget mener dette vil kunne være nyttig da ordføreren gjerne kjenner sakene godt og vil kunne være sentral i å bidra konstruktivt. Han eller hun bør imidlertid ikke få stemmerett. Det vil dermed fortsatt være de folkevalgte organene med den sammensetningen de har, som tar avgjørelsene i sakene. Når det gjelder kontrollutvalg, mener utvalget at dette er et organ i særstilling, og at det ikke er naturlig at ordføreren får forslagsrett her.

Forslagsrett er en så sentral ordning at det foreslås at denne lovfestes som en rett ordførere har etter loven. Det er således ikke opp til kommunestyret å delegere denne kompetansen, slik det vil være for de andre forslagene om myndighetsutvidelse.

Å opprette utvalg på eget initiativ

Utvalget mener ordføreren bør kunne tildeles myndighet til å opprette enkelte typer utvalg. Det bør begrenses til utvalg det ikke er viktig at kommunestyret oppnevner. Utvalget foreslår å begrense dette til utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning. Utvalg som ordføreren vil opprette, kan altså ikke behandle prinsipielle saker, og det kan ikke tildeles avgjørelsesmyndighet. Hva som har prinsipiell betydning, følger samme vurdering som andre steder i loven der dette skillet er brukt. Den konkrete grensen for dette er i stor grad opp til kommunestyret selv å vurdere. Et slikt utvalg vil være et utvalg etter § 5-5 og skal dermed følge de ordinære

regler for disse. Regler om saksforberedelse og åpenhet vil således gjelde.

Fatte hastevedtak

Etter utvalgets vurdering er det at ordføreren kan gis myndighet til å fatte hastevedtak, en praktisk og hensiktsmessig ordning. Den forutsetter stor tillit til ordføreren da det ikke er noen begrensninger på hvilke type saker det kan fattes vedtak om. Vilkårene i den generelle bestemmelsen om hastesaker (§ 11-8 første ledd) må være oppfylt for at ordføreren skal kunne fatte slike vedtak.

Etter forslaget får ordføreren kun slik myndighet dersom kommunestyret har delegert dette til ordføreren.

Andre områder

Utvalget mener det ikke bør åpnes for å delegere myndighet på andre områder. Utvalget har vurdert områder som å innvilge fritak for politiske verv og eventuelt å foreta suppleringsvalg samt å få utsettende vetorett for budsjett og økonomiplan, men kan ikke se at utvidelse av myndighet på slike områder har tilstrekkelig gode grunner for seg. Dette både i forhold til disse konkrete oppgavene, men også ut fra en totalvurdering av hvordan ordføreren rolle og maktposisjon bør se ut. Som nevnt foran er det ønskelig å styrke ordføreren rolle noe, men det skal fortsatt være en balanse som tar hensyn til det prinsipielle ved at styringen i hovedsak skal skje ved de kollegiale folkevalgte organene, og ikke ved en enkelt person.

Utvalget ser heller ikke grunn til å lovfeste at ordfører skal ha eller kan få innstillingsrett. Kommunestyret står fritt til å organisere innstillingsretten slik det ønsker, og dermed også til å gi slik rett til ordfører. Det vises til dagens bestemmelse § 39 nr. 2, som foreslås videreført i § 5-11, om kommunens reglement for innstillingsrett og delegering av myndighet.

10.5.3 Rapportering

At ordføreren rapporterer tilbake til kommunestyret, er naturlig og gjøres nok i stor utstrekning. Med økt myndighet mener utvalget imidlertid at det kan være grunn til å fastslå i loven at slik rapportering skal skje. Utvalget foreslår således at det lovfestes at ordføreren skal rapportere til kommunestyret om hvordan delegert myndighet blir benyttet.

På hvilken måte, hvor ofte og hvor omfattende slik rapportering skal være, foreslås å være opp til kommunestyret å fastsette. Her vil det være lokale forskjeller og behov for konkrete og lokale tilpasninger.

10.6 Valg av ordfører – utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at ordfører skal velges av og blant kommunestyrets medlemmer, men for øvrig skal valget skje på samme måte som i dag. Utvalget foreslår imidlertid å åpne for at kommunestyret kan beslutte at ordfører skal velges ved direkte valg av innbyggerne i kommunen.

10.6.1 De ordinære bestemmelsene om valg av ordfører

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre de ordinære bestemmelsene om valg av ordfører. Det foreslås imidlertid enkelte endringer i tillegg til språklige og strukturelle justeringer av bestemmelsen.

Utvalget foreslår at kommunestyret velger ordfører og varaordfører blant kommunestyrets medlemmer. Etter utvalgets vurdering er dette en bedre ordning enn at ordfører skal velges blant formannskapets medlemmer slik det er i dag. Ordføreren skal fortsatt være en del av formannskapet, men vil i stedet få plass der på sitt partis eller sin gruppes kvote. Hvis partiet eller gruppen ikke har noen rett til slik plass, får ordføreren den siste plassen.

I de fleste tilfeller vil nok ikke denne endringen påvirke hvem som blir valgt til ordfører, men denne ordningen er enklere og bedre å gjennomføre valgteknisk. I tillegg vil den kunne forhindre enkelte prinsipielle uheldige konsekvenser av utvalgets forslag til nye regler om kjønnsbalanse ved forholdsvalg. Dette har særlig sammenheng med forslaget om å knytte reglene om kjønnsbalanse ved forholdsvalg ikke bare til det enkelte listeforslag, men også til organet som sådan. Dersom det fortsatt var slik at ordføreren skulle velges blant formannskapets medlemmer, kunne de nye reglene om kjønnsbalanse i ytterste konsekvens ha ført til at den tiltenkte ordføreren ikke fikk plass i formannskapet. Ved å velge ordføreren blant kommunestyrets medlemmer samtidig som ordføreren får en plass i formannskapet, unngår man at en slik situasjon oppstår.

I tillegg vil utvalget foreslå en annen endring. Etter dagens bestemmelse er det adgang til å

kreve seg fritatt fra å bli valgt til ordfører eller varaordfører dersom han eller hun allerede har vært i en slik rolle i fire år. Denne bestemmelsen foreslås forenklet og justert i tråd med forslagene i valgbarhetsreglene. Etter utvalgets vurdering er det ingen grunner som tilsier at noen skal bli valgt som ordfører mot sin vilje, men utvalget mener samtidig at dagens løsning er tungvint og upraktisk. Utvalget foreslår derfor at denne bestemmelsen fjernes, og at det i stedet tas inn en bestemmelse om at den som ikke på forhånd har samtykket til å stille til valg, ikke skal kunne velges. En samtykkeordning er i tråd med de øvrige valgbarhetsreglene for folkevalgte. I motsetning til de andre valgbarhetsreglene foreslås ikke noe krav om skriftlighet. Utvalget mener et slikt krav ikke er nødvendig for denne type valg. Et muntlig samtykke vil dermed tilfredsstille lovens krav. For å unngå tvil og uklarheter er det imidlertid alltid fornuftig om samtykket gis skriftlig.

10.6.2 Direkte valg av ordfører som alternativ valgordning

Som det fremgår av punkt 10.2, var erfaringene fra forsøkene med direkte valg av ordfører positive. Forslag om å åpne for mulighet til beslutte direkte valg av ordfører ble sendt på offentlig høring i 2005. I St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* konkluderte departementet likevel med at innføring av direkte valg som en ordning i kommuneloven ikke var ønskelig fordi hensynet til det kollektive ansvaret et kommunestyre har når det gjelder politisk styring av kommunen på lokalt plan, veide tyngre.

Utvalget mener at det nå er grunn til å vurdere dette på nytt. Utvalget mener at innføring av direkte valg av ordfører som et valgfritt alternativ til den ordinære måten å velge ordfører på er en positiv måte å gi kommunene større handlefrihet og selvstyre på. Kommunestyret vil selv kunne bestemme om de synes dette er en god valgordning for sin kommune eller ikke. Det er også en måte å gi innbyggerne direkte påvirkningskraft på med hensyn til hvem som skal være ordfører. På den måten kan lokaldemokratiet styrkes. Dette vil igjen kunne øke engasjementet og interessen for valg, lokaldemokrati og politikk generelt.

Dersom muligheten for direkte valg innføres sammen med muligheten for å gi mer myndighet til ordfører, vil dette kunne styrke den reelle makten til de folkevalgte. Det vises her til kapittel 8 om folkevalgte organer og administrasjonen. Som nevnt der har direkte valg og økt myndighet til

ordfører blitt innført flere steder i Europa nettopp for å styrke den folkevalgte posisjonen.

Et motargument til direkte valg av ordfører er risikoen for at det velges en ordfører som kommer fra et parti med svak velgeroppslutning og dermed svak representasjon i kommunestyret, og at dette vil kunne skape vanskelige situasjoner i kommunestyret senere. Utvalget mener at dette neppe er et stort praktisk problem. Dessuten vil dette også kunne bli resultatet i tilfeller der kommunestyret velger ordfører selv. Det vil for eksempel kunne skje hvis kommunestyret velger ordfører på bakgrunn av valgteknisk samarbeid og velger en ordfører som kommer fra et parti med svak velgeroppslutning. Utvalget mener at dette motargumentet uansett ikke er grunn nok til ikke å til late direkte valg dersom kommunestyret selv har tatt en vurdering ut fra de konkrete forhold i sin kommune og ønsker en slik valgform.

Et annet argument som kan anføres mot direkte valg av ordfører, er at det kan medføre for stor grad av personfokusering. Noen mener slik personfokusering kan få en negativ konsekvens i form av mindre fokus på partier, partiprogrammer og selve politikken. Sterk personfokusering kan også sies å stride mot norsk kultur og tradisjon. Motargumentet til dette er at det også vil kunne gi større engasjement og interesse for lokalvalg og lokalpolitikk. Mange innbyggere vil også kunne føle at de får større påvirkningskraft på lokale forhold hvis de mer direkte kan være med på å bestemme hvem som skal representere kommunen. Utvalget mener ut fra en helhetsvurdering at heller ikke dette er grunn til ikke å åpne for en mulighet for direkte valg i de kommuner som selv ønsker det.

At det brukes en egnet valgmetode, vil også være viktig ved vurderingen av om det bør innføres en mulighet for direkte valg eller ikke. Dette vil bli behandlet som et eget spørsmål nedenfor, i punkt 10.6.3.

Utvalget mener etter dette at det bør innføres en mulighet til å velge ordfører direkte. Dette som en valgfri, alternativ måte for kommunene å velge ordfører på.

10.6.3 Utformingen av ordning med direkte valg av ordfører

Valgordning

Det er foran, i punkt 10.2, redegjort for de ulike valgordningene som ble brukt ved direkte valg av ordfører i forsøkene.

I de fleste forsøkene var til å begynne med valgmetoden flertallsvalg. Dette innebærer at velgerne stemmer på én av ordførerkandidatene, og den kandidaten med flest stemmer vinner. Dersom det er mange kandidater, vil en ordfører med en relativt lav prosentandel stemmer kunne vinne. Under forsøkene var det ulike ordninger for å bøte på denne svakheten, som flertallsvalg i flere omganger og krav til en viss oppslutning om kandidaten.

For å bøte på svakheten ved flertallsvalg ble det i lovforslaget som ble sendt på høring,⁵ samt i siste forsøksperiode, i stedet brukt metoden preferansevalg med supplerende stemmegivning. Preferansevalg innebærer at velgerne kan gi sin stemme til flere, men angir hvem de har preferanse for. Ved preferansevalg med supplerende stemmegivning kan velgerne rangere to kandidater på stemmeseddelen. Hvis en kandidat får mer enn halvparten av førstestemmene, vinner vedkommende. Hvis ikke elimineres alle kandidater bortsett fra de to med flest førstestemmer. Ved optellingen i denne omgang telles også andrepreferansene til velgere som har avgitt førstepreferanse til de eliminerte kandidatene. Den av de to kandidatene som får flest første- og andrestemmer vinner. Velgerne får således mulighet til å påvirke det endelige valget av ordfører selv om de primært ønsker å gi sin stemme til en kandidat som ikke er av de to med flest førstevalgstemmer. Begrunnelsen for å velge denne metoden var dels å bidra til å velge ordførere med bred oppslutning, dels at ordningen skulle være enkel å bruke for velgerne.

Fra evalueringen fremstilles erfaringene med preferansevalg med supplerende stemmegivning som positive. Dog understrekes det at alle valgmetoder har noen fordeler og noen ulemper, og at det således må vurderes hvilke hensyn som er viktigst ved valg av metode.

Etter utvalgets oppfatning er preferansevalg med supplerende stemmegivning en bedre valgmetode enn flertallsvalg. Når velgerne kan rangere to kandidater på stemmeseddelen, øker muligheten for at den valgte kandidaten får et større flertall velgere bak seg, noe som vil gi kandidaten større legitimitet. Denne valgmetoden oppmuntrer også ordførerkandidatene til å appellere til flere velgergrupper, i og med at det å få «andrestemmer» også er av betydning. Dessuten er dette ansett som en relativt enkel valgordning for velgerne å forstå og bruke. Denne ordningen

⁵ Høringsnotat fra Kommunal og regionaldepartementet 9. september 2005.

fikk også støtte blant høringsinstansene fra 2005. Denne metoden er for øvrig i bruk i Norge ved valg ved universiteter og høyskoler og i flere andre land ved direkte valg av ordfører.

Utvalget foreslår således at direkte valg av ordfører skal gjennomføres som et preferansevalg med supplerende stemmegivning.

Utvalget mener det er viktig at det fastsettes en felles valgordning, og at ikke kommunene selv får bestemme valgordning. Valgteknisk er det krevende å lage gode regler, noe som også tilsier at dette bør gjøres felles fra nasjonalt hold.

De nærmere forslag om valgordning bygger i hovedsak på det forslag som ble sendt på høring fra departementet i 2005.⁶

Kommunestyrets vedtak om å ha direkte valg

Utvalget mener at avgjørelsen av om hvorvidt kommunen skal ha direkte valg på ordfører, bør tas av kommunestyret selv med alminnelig flertall.

Utvalget mener det ikke er grunn til å stille noen strengere krav eller ytterligere vilkår. Slike krav eller vilkår er i liten grad brukt i kommuneloven (kun ved innføring av parlamentarisk styreform, jf. kommuneloven § 18 nr. 1, og ved det konstituerende møtet, jf. kommuneloven § 17).

Nominasjon

Utvalget foreslår en nominasjonsregel som sier at hvert parti eller hver gruppe som stiller liste til kommunestyrevalget, kan nominere én ordførerkandidat hver. Dette betyr også at partiene kan stille en felles kandidat.

⁶ Høringsnotat fra Kommunal og regionaldepartementet 9. september 2005.

Varaordfører

Det foreslås ingen særskilt ordning for varaordfører selv om ordføreren er direkte valgt. De ordinære regler gjelder således. Det betyr blant annet at kommunestyret selv velger varaordfører blant sine medlemmer.

Uttreden og nyvalg

Utvalget foreslår at ved nyvalg av ordfører ved endelig uttreden skal kommunestyret selv avgjøre om det skal avholdes nytt direkte valg, eller om ordføreren skal velges av kommunestyret selv for resten av valgperioden.

Valgteknisk gjennomføring – forskriftshjemmel

Utvalget foreslår at det i loven tas inn en hjemmel for å gi forskrift om valgteknisk gjennomføring av direkte valg av ordfører. En slik forskrift skal gjelde for alle kommuner som velger ordningen.

10.6.4 Direkte valg av ordfører ved parlamentarisme

Utvalget mener at muligheten for direkte valg av ordfører bør gjelde også for kommuner som har innført parlamentarisme. Det er mulig direkte valg ikke passer like godt for parlamentarisk styrte kommuner, da det kanskje ikke er like aktuelt å delegerer myndighet til ordføreren i disse kommunene. Utvalget mener likevel at det også bør åpnes for direkte valg ved denne styreform. Det bør således være opp til det enkelte kommunestyret om det ønsker direkte valg på ordfører eller ikke.

Kapittel 11

Kommunale foretak

11.1 Innledning

Organisasjonsformen kommunale foretak er beregnet for de deler av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg, men som skal drives som en del av kommunen. Organisasjonsformen er beregnet på tilfeller hvor kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for innenfor kommunen som juridisk person, men hvor kommunen ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet som aksjeselskapsformen innebærer.

Etter utvalgets vurdering viser evaluering av foretaksformen at den er etterspurt og velfungerende. Utvalget foreslår på denne bakgrunn kun mindre endringer i regelverket for kommunale foretak. For å unngå dobbeltroller og habilitetsproblematikk foreslår utvalget at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke skal være valgbare til styret i kommunale foretak.

11.2 Gjeldende rett

Bestemmelser om kommunale foretak kom inn i kommuneloven kapittel 11 i år 2000. Kommunale foretak er en del av kommunen som juridisk person og drives dermed som en del av kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 61.

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 formål kommunestyret har fastsatt i vedtektene. Myndigheten vil imidlertid være begrenset av de budsjettfullmakter kommu-

nestyret gir. Kommunestyret kan også begrense styrets myndighet gjennom sin generelle instruksjonsmyndighet, hvilket gir ytterligere adgang til folkevalgt kontroll med foretakets virksomhet. Administrasjonssjefen kan dessuten instruere foretakets ledelse om å utsette iverksettelsen av en sak til kommunestyret har behandlet saken, jf. kommuneloven § 72. En sak kan på denne måten løstes ut av foretaket og inn i kommunestyret.

Økonomiforvaltningen

Kommunelovens regler om økonomiforvaltning gjelder for foretaket. Foretaket er som nevnt en del av kommunen som juridisk person. Dette innebærer blant annet at det ikke er noe egentlig skille mellom foretakets og kommunens økonomi. Foretakets fordringer og forpliktelser vil være å anse som kommunens eiendeler og gjeld. Foretak er likevel skilt ut i en egen regnskapsenhet innenfor kommunen.

Foretakets budsjettrammer skal innarbeides i kommunens årsbudsjett. Innenfor dette vedtar foretaket sitt særbudsjett. Foretaket skal avlegge et særregnskap som vedtas endelig av kommunestyret. Dersom et foretak har regnskapsunderskudd som foretaket ikke dekker inn selv, har kommunestyret plikt til å overføre midler til foretaket for å dekke inn underskuddet.

Kommunale foretak skal i utgangspunktet følge det samme budsjett- og regnskapssystem som gjelder for den øvrige kommunale virksomheten. Foretak som driver næringsvirksomhet, har anledning til å følge regnskapslovens regler.

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. Møter i foretakets styre skal derfor holdes for åpne dører, med mindre dørene skal eller kan lukkes med hjemmel i kommuneloven § 31.

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 i 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. Vi har 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.

Parlamentarisk styrte kommuner

Det gjelder enkelte særregler for kommunale foretak i kommuner med parlamentarisk styreform. Det følger av kommuneloven § 62 nr. 2 at kommunestyret selv kan fastsette at kommunerådet skal velge styre. Videre kan det i vedtektene fastsettes at daglig leder skal ansettes av kommunerådet, jf. § 70.

11.3 Kartlegging av kommunale foretak

Kommunal- og regionaldepartementet bestilte en kartlegging og vurdering av kommunale foretak i 2011. Bakgrunnen for dette var at kommunale foretak på det tidspunktet hadde vært lovregulert i over ti år, og at det i denne perioden ikke hadde vært foretatt noen kartlegging og vurdering av organisasjonsmodellen. Rapporten *Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati* er utarbeidet av IRIS (International Research Institute of Stavanger).¹

Om foretakene – antall, oppgaver og økonomi

Undersøkelsen viser at det i 2012 var 224 foretak, fordelt på 213 kommunale foretak og 11 fylkes-

kommunale foretak. I 2006 var det totalt 216 foretak, noe som indikerer en svak økning i antall foretak over tid. Den kommunale foretaksmodellen har dermed beholdt posisjonen selv om det de siste 10 årene er blitt lagt ned 90 foretak.²

I alt 139 kommuner har etablert ett eller flere kommunale foretak. Større kommuner (over 20 000 innbyggere) er mer tilbøyelige til å opprette foretak enn mindre kommuner (mindre enn 3000 innbyggere). Flest kommunale foretak finner vi i Nordland, Rogaland og Møre og Romsdal og i større bykommuner. Når det gjelder tjenestep oppgaver, er det innenfor eiendomsforvaltning og byggdrift, kultur- og idrettsvirksomhet og havnevirksomhet at vi finner flest foretak. Innenfor administrasjon finnes det ingen foretak, mens det er 15 kommunale foretak på områdene undervisning og helse og sosial.

53 prosent av foretakene oppgir at de har konkurranseutsatt virksomhet i tillegg til de tjenester foretaket tilbyr eier. Den konkurranseutsatte virksomheten utgjør 43 prosent av foretakenes totale omsetning. Det er imidlertid en betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene, da de også omfatter selskaper hvor foretaket ivaretar kommunens eierinteresser (har underliggende selskaper).

Kommunenes styring av foretakene

Rapporten ser nærmere på hvordan de folkevalgte styrer og kontrollerer foretakene. De mest utbredte formelle styringsinstrumentene er bruk av vedtekter, mål- og resultatkrav, øremerking av budsjettmidler og regelmessig evaluering av resultatoppnåelse. Dette er en form for politisk eierstyring som legger rammene for foretakenes styre og ledelse, men som ikke innebærer detaljstyring av driften av foretaket.

Administrasjonssjefene bruker i liten grad den myndighet de har til å kreve utsatt iverksettelse av saker vedtatt i foretaket. Det betyr imidlertid ikke at de står på sidelinjen i forhold til styret og daglig leder. Rapportering til styret tilfaller også administrasjonssjefen, slik at han eller hun kan overvåke foretakets utvikling.

Styrets rolle og handlefriheten til styret og daglig leder

Rapporten ser også på styrenes roller og hvilken handlefrihet foretaksledelsen har på ulike omr-

¹ Rapport IRIS – 2012/072.

² Dette innebærer ikke at alle disse virksomhetene er lagt ned. Tallene omfatter også foretak hvor virksomheten er flyttet over i andre organisasjonsformer, eventuelt igjen er blitt en del av kommunens ordinære virksomhet.

der. Studien viser at styret er et viktig bindeledd og har en viktig samlende funksjon som nivå mellom kommunestyret og daglig leder. Styret er både et kontrollorgan for eier og et talerør for foretaket overfor eier. Styret må balansere mellom hensynet til kommunestyret og hensynet til foretaket i de tilfeller hvor det er konflikt mellom disse hensynene. Intervjuene med styrelederne i casekommunene viser imidlertid at denne balansen sjelden oppleves som problematisk.

Innenfor rammene av kommunestyrets eierstyring har styret og daglig leder relativt stor handlefrihet. Mer enn 2/3 av de daglig lederne mener de har tilstrekkelig handlefrihet til å realisere foretakets formål.

Det er bred enighet blant aktører i kommunene og foretakene om at foretaksmodellen sikrer effektiv utnyttelse av ressursene, og at den representerer en god balanse mellom hensynet til politisk styring og frihet for foretaksledelsen. Modellen synes hverken å føre til for mye politisk detaljstyring eller å føre til for stor avstand mellom politikere og foretakets ledelse. Slik 85 prosent av de daglig lederne i foretakene ser det, sikrer foretaksmodellen klare ansvarsforhold mellom politikere, styret og daglig leder.

Utfordringer og utviklingsbehov

Hovedinntrykket i rapporten er at utfordringene forbundet med den kommunale foretaksmodellen er relativt moderate. Det er stort sett en utbredt tilfredshet med foretaksmodellen i de kommuner som har tatt modellen i bruk både på politisk side, i styret, i kommuneadministrasjonen og hos daglig leder. Forskerne mener denne tilfredsheten sannsynligvis har sammenheng med at foretaksmodellen som juridisk form gir rom for tilpasninger i tråd med lokale behov og styringsambisjoner. De juridiske føringene gir ikke et klart svar på hvor balansepunktet mellom politisk styring og frihet for foretaksledelsen skal ligge. Sannsynligvis vil det heller ikke være mulig å gi et fasitsvar på hva som er mest hensiktsmessig.

Selv om hovedinntrykket er at foretaksmodellen fungerer tilfredsstillende, så peker forskerne i rapporten på enkelte utfordringer som synes å gjøre seg gjeldende på mer generell basis:

- *Hvor ivaretas eierfunksjonen?* I foretaksmodellen er ikke kommunestyret stilt overfor krav om at eierfunksjonen utøves i et bestemt organ, utover at kommunestyret er kommunens eierorgan. Formelt sett er det kommunestyret som dermed er operativt eierorgan.

- *Hvordan håndtere forholdet mellom det å være folkevalgt og det å være medlem i et foretaksstyre?* Enkelte av politikerne i styrene trekker fram det problematiske med å håndtere ulike «hatter» – det å være både folkevalgt og styremedlem. Møter de i kommunestyret og taler foretakets sak, kan de bli mistenkt for å løpe foretaksledelsens ærend. Andre politikere, som ikke sitter i et foretaksstyre, kan for sin del synes at det er problematisk at mye makt og myndighet er delegert til styrene. Det kan gjøre det verre for kommunens politiske og administrative ledelse å foreta prioriteringer på tvers av ulike områder og svekke hensynet til helheten.

11.4 Utvalgets vurderinger

11.4.1 Innledning

Utvalget er innforstått med at foretaksmodellen kan skape visse styringsutfordringer, blant annet knyttet til forholdet mellom administrasjonssjefen og foretaket. I sin rapport peker da også IRIS på at det kan være enkelte utfordringer med denne organisasjonsformen. Dette knytter seg spesielt til å ivareta eierfunksjonen og til å håndtere dobbeltrollen som medlem av styret og samtidig innehaber av andre folkevalgte verv. I kartleggingen får kommunale foretak likevel gode skussmål fra både de folkevalgte, styret, kommuneadministrasjonen og daglig leder. Utvalget foreslår derfor å videreføre organisasjonsformen uten store endringer i regelverket. Utvalget mener at det likevel er grunn til å se nærmere på de to utfordringene som IRIS peker på, samt enkelte andre spørsmål.

11.4.2 Eierstyring

Kommunestyret er kommunens øverste organ. Kommunale foretak ledes av et styre som står ansvarlig overfor kommunestyret. Kommunale foretak er en del av kommunen, og de skal derfor styres etter de samme prinsipper som de øvrige delene av kommunens virksomhet, med mindre det er gjort særlige unntak for dette i regelverket for kommunale foretak.

Utvalget mener det er viktig at kommunene har et bevisst forhold til hva de vil med foretakene sine. Det vil bidra til klarere eierstyring av foretakene. Utvalget foreslår i kapittel 27 å innføre et krav om at kommunene skal utarbeide eierskapsmeldinger for virksomhet som drives i selskaper mv. Eierskapsmeldingen skal også omfatte kommunale foretak.

Utvalget viser til at kommunestyret har ansvaret for å utarbeide en eierstrategi for foretaket. Eierstrategien bør drøftes med foretaket før behandling i kommunestyret.

Utvalget mener styret bør møte kommunens eierorgan regelmessig, i hvert fall én gang i året. Dersom det ikke er oppnevnt noe særskilt eierorgan, er det kommunestyret som har denne oppgaven. Styringsdialogen i eiermøter bør omhandle rapportering, budsjett og planer samt prinsipielle enkeltsaker.

Dersom kommunestyret ikke tar ansvaret med eierstyring, kan det hende at styret i praksis tar på seg eierstyringsrollen også. Utvalget mener dette vil være uheldig. Det er viktig at kommunestyret ivaretar sitt eieransvar også for kommunale foretak. Kravet om eierskapsmelding vil bidra til økt oppmerksomhet på kommunestyrets eieransvar.

11.4.3 Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og tjenestemann eller folkevalgt i kommunen

Etter utvalgets vurdering er det viktig å unngå uheldige rollekombinasjoner i kommunene for ikke å svekke allmennhetens tillit til kommunene.

Kommunestyret er overordnet styret i kommunale foretak. Utvalget mener at det kan oppstå utfordringer hvor medlemmer av styret i kommunale foretak også er medlemmer av kommunestyret. En slik rollekombinasjon vil kunne svekke allmennhetens tillit til forvaltningen tilsvarende som der rollekombinasjonen knytter seg til et selskap eller en av de andre organisasjonsformene som er nevnt i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Etter utvalgets vurdering bør derfor lovverket endres for å unngå denne type rollekombinasjoner for kommunestyremedlemmer. Dette kan enten gjøres ved å innføre begrensninger i hvem som er valgbare til styret for kommunale foretak, eller ved å innføre en inhabilitetsregel, for eksempel tilsvarende den i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Å innføre begrensninger i valgbarheten er etter utvalgets vurdering et svært inngripende tiltak. Dette kan tilsi at det innføres en habilitetsregel. Utvalget har likevel kommet til at det er bedre å innføre begrensninger i valgbarheten. En inhabilitetsregel tilsvarende den i forvaltningsloven er etter utvalgets vurdering ikke så egnet fordi kommunale foretak har noen særpreg som de organisasjonsformene som forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e gjelder for, ikke har. Kommunale foretak er mye tettere knyttet til kommunen enn interkommunale selskaper og aksje-

selskaper. Styret i et kommunalt foretak er videre direkte underlagt kommunestyret, mens styret i et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap er underlagt henholdsvis representantskapet og generalforsamlingen. Kommunale foretak er således på en helt annen måte enn for eksempel aksjeselskaper og interkommunale selskaper en del av kommunen. Det er derfor etter utvalgets vurdering viktigere at medlemmene av kommunestyret kan delta i behandlingen av saker hvor foretaket er part, enn i saker hvor for eksempel et selskap er part. Utvalget mener at det vil være uheldig om et kommunestyremedlem må fratre ved behandlingen av en sak hvor et kommunalt foretak er part, fordi vedkommende sitter i styret for foretaket. Etter utvalgets vurdering bør det derfor ikke innføres habilitetsregler for å unngå rollekombinasjonen styremedlem i et kommunalt foretak og medlem eller varamedlem av kommunestyret. Utvalget mener det heller bør innføres begrensninger på hvem som kan velges inn i styret i et kommunalt foretak.

Utvalget har vurdert om medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret skal være utelukket fra valg til styret i kommunale foretak generelt, eller om dette kun bør gjelde for vervet som leder av styret. Et slikt skille kan forankres i at lederen vil være den sentrale personen i styret og derfor i størst grad vil kunne tenkes å identifisere seg med foretaket når vedkommende som kommunestyremedlem behandler en sak som berører foretaket. Utvalget har likevel under tvil falt ned på at valgbarhetsbegrensningene bør gjelde for valg til styret generelt, ikke bare for ledervervet. Dette fordi det etter utvalgets vurdering er vanskelig å differensiere mellom vanlige styremedlemmer og lederen. Alle vil være opptatt av foretakets beste og delta på lik linje i styrets ledelse av foretaket.

Utvalget har vurdert om også andre folkevalgte enn kommunestyremedlemmer bør være utelukket fra valg til styret i kommunale foretak. Utvalget har kommet til at det kun bør innføres valgbarhetsbegrensninger for kommunestyremedlemmer. Dette har sammenheng med at det er kommunestyret som oppretter foretaket, velger styret og fastsetter vedtektene og de økonomiske rammene for foretaket. I parlamentarisk styrte kommuner skal medlemmene av kommunerådet fratse sine øvrige folkevalgte verv i perioden de sitter i kommunerådet. Det er således ikke mulig å være medlem av styret i et foretak og samtidig være medlem av kommunerådet.

Utvalget har videre vurdert i hvilken grad også ansatte i kommunen bør være utelukket fra

valg til styret i kommunale foretak. Etter gjeldende rett kan ikke administrasjonssjefen i kommunen eller dennes stedfortreder være medlem av styret i et kommunalt foretak. Utvalget foreslår å videreføre denne valgbarhetsbegrensningen. Utvalget foreslår også å videreføre at den som er ansvarlig for regnskapet i et kommunalt foretak, ikke er valgbar til styret i foretaket. I tillegg skal etter utvalgets forslag de ordinære valgbarhetsreglene om hvem som er valgbare og hvem som er utelukket fra valg i §§ 7-2 og 7-3, gjelde ved valg til styrer i kommunale foretak. Det siste forslaget er nytt sammenlignet med gjeldende rett. Utvalget mener at det ikke er behov for å innføre ytterligere valgbarhetsbegrensninger utover dette for ansatte i kommunen ved valg til styrer i kommunale foretak.

11.4.4 Parlamentarisk styrte kommuner

Som vist under punktet om gjeldende rett gjelder det visse særregler for kommunale foretak i kommuner med parlamentarisk styreform. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte sommeren 2015 ut et høringsnotat med blant annet forslag om å endre adgangen til å delegerer myndighet til å styre kommunale foretak i parlamentarisk styrte kommuner.

Høringsnotatet foreslo en *generell* adgang for kommunestyret til å delegerer sin myndighet etter bestemmelsene i kapitlet om kommunale foretak til kommunerådet. Forslaget innebærer at kommunerådet overtar kommunestyrets rolle overfor kommunale foretak. Myndighet til å opprette eller nedlegge et kommunalt foretak kan likevel ikke delegeres. Kommunerådet skal etter forslaget kunne videredelegere myndigheten sin til enkeltmedlemmer av rådet, med mindre kommunestyret har bestemt noe annet.

Bakgrunnen for forslaget var forsøk gjennomført i Oslo kommune med sikte på å videreutvikle styringsmodellen for kommunale foretak i parlamentarisk styrte kommuner.

I høringsnotatet redegjør departementet for at evalueringsrapporten fra Agenda Kaupang AS konkluderer med at forsøket har gitt positive resultater.

Utvalget er opptatt av at kommunene skal tilbys gode styringsmodeller. Utvalget mener derfor at de foreslåtte endringene i departementets høringsnotat bør tas inn i den nye kommuneloven.

11.4.5 Forholdet til statsstøtteforbudet i EØS-avtalen – handlingsrom

I kartleggingen til IRIS oppgir 53 prosent av foretakene at foretaket har konkurranseutsatt virksomhet i tillegg til de monopol tjenester som foretaket yter til eierkommunen. Disse tallene indikerer at om lag halvparten av foretakene ikke utøver økonomisk aktivitet i markedet.

Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt. I utgangspunktet gjelder derfor de samme vurderingene for kommunale foretak som for kommunen som helhet. Dette innebærer at kommunale foretak må organisere sin virksomhet og utøve denne virksomheten slik at det ikke ytes ulovlig statsstøtte til økonomisk virksomhet som foregår i regi av foretaket. Utvalget viser i denne sammenheng til kapittel 22, hvor utvalget foretar en nærmere vurdering av statsstøtteforbudet i EØS-avtalen og hvilke konsekvenser dette forbudet har for hvordan kommunene kan organisere sin økonomiske aktivitet. Kommunene bør på denne bakgrunn starte arbeidet med å kartlegge i hvilken utstrekning det foregår økonomisk aktivitet i de kommunale foretakene.

Kapittel 12

Valgbarhet. Ombudsplikt og suspensjon mv.

12.1 Innledning

Utvalget vurderer i dette kapitlet reglene for valgbarhet og ombudsplikt. I tillegg vil utvalget se på reglene for fritak og suspensjon samt vurdere om kommunestyret i særskilte tilfeller bør kunne frata en person vervet som folkevalgt.

Temaene stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt er nær knyttet til hverandre. Både ved valg til Stortinget og kommunestyret er personer som har stemmerett ved valget, også i utgangspunktet valgbar, jf. valgloven §§ 3-1 og 3-3. En person som er valgbar, har i utgangspunktet også en ombudsplikt og en ombudsrett. Dette modifiseres riktignok noe ved retten til ikke å måtte bli ført opp på liste-forslag mot sin vilje ved kommunestyrevalg, ved regler som åpner for å suspendere og å ta fra folkevalgte vervet, samt regler om fritak fra vervet.

Utvalget mener utgangspunktet fortsatt bør være at personer som har stemmerett, også er valgbar. Utvalget foreslår også at ombudsplikten og ombudsretten videreføres uten store endringer. Utvalget foreslår likevel å åpne for at kommunestyret i enkelte tilfeller kan suspendere ordføreren eller frata vedkommende vervet.

12.2 Valgbarhet

12.2.1 Gjeldende rett

Regler om valgbarhet til kommunale organer finnes både i valgloven og i kommuneloven. Valgbarhet til kommunestyret blir regulert av valgloven § 3-3, mens kommuneloven § 14 regulerer valgbarheten til andre folkevalgte organer i kommunene. Reglene er innholdsmessig i hovedsak de samme i begge lovene, selv om de på enkelte punkter ikke er enslydende. Det følger av kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav a at valgbar og pliktig til å ta imot valg til formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover, er den som har stemmerett ved kommunestyrevalget, og som på valgtidspunktet står

innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen. Den som ikke har nådd stemmerettsalder, er valgbar, men plikter ikke å ta imot valget.

Etter § 14 nr. 1 bokstav b er følgende utelukket ved valg til formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover:

- fylkesmannen og assisterende fylkesmann
- administrasjonssjefen og dennes stedfortreder
- sekretær for kommunestyret
- leder av forvaltningsgren. Leder av enkeltstående virksomheter er likevel ikke utelukket fra valg
- ansvarlig for regnskapsfunksjonen
- den som foretar revisjon for kommunen

I praksis er det begrepet *leder av forvaltningsgren* som har medført tolkningsproblemer. Hvilke stillinger i kommunen som faller inn under denne kategorien, er et skjønnsspørsmål som må vurderes på bakgrunn av hvordan administrasjonen er organisert i den enkelte kommune. Med *forvaltningsgren* siktes det til et avgrenset og utadrettet funksjonsområde i den kommunale forvaltningen. For å anse en person som leder av forvaltningsgren må vedkommende ha en kvalifisert lederstilling med et selvstendig ansvar. Stillinger som innebærer lederfunksjoner med delegerede fullmakter fra administrasjonssjefen innenfor en del av administrasjonen, må omfattes av uttrykket. En typisk stilling som faller inn i denne kategorien, er etatsleder. Ledere av enkeltstående virksomheter (resultatenheter), typisk rektorer og ledere av barnehager og sykehjem, er likevel valgbar, jf. eksplisitt unntak for disse i § 14 nr. 1 bokstav b. Disse vil være valgbar uten hensyn til hvor vide fullmakter de har fått delegeret fra administrasjonssjefen. Gjeldende rett innebærer at de som utfører administrative lederoppgaver innen en del av den kommunale forvaltningen på vegne av administrasjonssjefen, ikke er valgbar, mens de som er ledere av institusjoner eller enkeltstående virksomheter, er valgbar.

Det følger av § 14 nr. 2 at til andre folkevalgte organer enn de som er nevnt i nr. 1, er alle andre enn de som har tapt stemmeretten eller foretar revisjon for vedkommende kommune, valgbare. § 14 nr. 3 har videre enkelte særskilte valgbarhetsregler for valg til kommunale foretak og interkommunale styrever etter § 27. Ved valg til folkevalgte organer som blir regulert etter disse bestemmelsene, plikter man ikke å motta vervet, slik det er etter § 14 nr. 1.

Kommuneloven inneholder ellers også enkelte særskilte valgbarhetsregler, for eksempel til styret for kommunale foretak (§ 65 nr. 2) og kontrollutvalget (§ 77 nr. 2).

Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ, skal som en hovedregel tre endelig ut av organet, jf. kommuneloven § 15 nr. 1. Det er likevel forutsatt i forarbeidene til bestemmelsen,¹ og lagt til grunn av Kommunaldepartementet i dets forvaltningspraksis, at valgbarheten ikke går tapt dersom tap av valgbarhet skyldes konstituering i en stillingskategori som ville gjort at vedkommende normalt ville tapt valgbarheten. Konstitueringen må være av midlertidig og kortvarig karakter. Departementet har i en sak uttalt at en konstituering på et halvt år er å regne som midlertidig. Loven inneholder en særlig regulering av tap av valgbarhet som skyldes registrert utflytting av kommunen. I slike tilfeller har den folkevalgte rett til å tre inn i vervet igjen dersom utflyttingen ikke varer mer enn to år.

12.2.2 Utvalgets vurderinger

Innledning

Det er et viktig demokratisk prinsipp at færrest mulig bør utelukkes fra valg til folkevalgte organer. Politisk deltakelse bør i utgangspunktet være åpent for alle. Som vist foran må man ha stemmerett for å være valgbar til Stortinget og kommunestyret. Personer som ikke har oppnådd stemmerettsalder, er likevel valgbare til underordnede folkevalgte organer i kommunene etter reglene i kommuneloven. Utvalget mener denne regelen bør videreføres i ny kommunelov. Det er positivt at denne gruppen får muligheten til å delta i folkevalgte organer og således påvirke politikken som skal utøves i kommunen.

Samtidig er det viktig å unngå sammenblanding av administrative og politiske funksjoner, noe man kan risikere dersom sentrale tjenestemenn velges til folkevalgte organer. Noen grupper av til-

satte er derfor ikke valgbare fordi det vil undergrave prinsippet om at det skal være et skille mellom folkevalgte som beslutningstakere og administrasjonen som premissutøver. Det vil også være uheldig om sentralt tilsatte i administrasjonen i egenskap av folkevalgte skal kunne overprøve forslag kommunedirektøren legger frem for de folkevalgte. I tillegg er noen stillingskategorier utelukket fordi de har bestemte kontrolloppgaver overfor kommunestyret og andre folkevalgte organer i kommunen.

Utvalget mener at de generelle valgbarhetsreglene i kommuneloven representerer en god balanse mellom hensynet til at flest mulig bør kunne delta i lokalpolitikken, og hensynet til å unngå uheldige rollekombinasjoner. Hovedtrekkene i regelverket bør derfor etter utvalgets vurdering videreføres.

Utvalget mener likevel at det er grunn til å foreslå enkelte endringer i regelverket. For det første foreslår utvalget å erstatte begrepet *leder av forvaltningsgren* med et noe klarere begrep. For det andre foreslår utvalget at de generelle valgbarhetsreglene skal gjelde for alle underordnede folkevalgte organer.

Leder av forvaltningsgren

Utvalget vil igjen understreke at skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen er viktig i kommuneloven. Å være både folkevalgt og ansatt vil kunne føre til tvil om hvilken hatt den folkevalgte har på seg til enhver tid. Det kan bli spørsmål om den folkevalgte har vurdert saken ut fra rollen som folkevalgt eller rollen som ansatt. Dette vil kunne være ødeleggende for både innbyggernes, pressens og nasjonale myndigheters tillit til de folkevalgte, og dermed kommunene og det kommunale selvstyret. Det er derfor viktig at sentrale beslutningstakere i kommunens administrasjon ikke samtidig kan være med på å påvirke beslutningene som medlemmer av folkevalgte organer. Samtidig er det et viktig prinsipp at flest mulig bør kunne få delta i lokalpolitikken. Dette tilsier at færrest mulig bør utelukkes fra valg til folkevalgte organer. Utvalget mener at gjeldende rett avveier disse hensynene godt mot hverandre. Utvalget foreslår derfor å videreføre gjeldende rett med hensyn til hvilke kommunale ledere som bør være utelukket fra valg.

Utvalget mener imidlertid at begrepet *leder av forvaltningsgren* er uklart og derfor bør erstattes. Valglovutvalget som la frem forslag til ny valglov i 2001, foreslo å erstatte *leder av forvaltningsgren* med *ansvarlig for utførelse av administrasjonssje-*

¹ NOU 1990: 13, side 186.

fens oppgaver innenfor et område av kommunens forvaltning.² Valglovutvalget ønsket med dette å begrense ikke-valgbarheten til de tradisjonelle etatssjefsfunksjonene samtidig som ledere av virksomheter (for eksempel rektorer og barnehagebestyrere) skulle være valgbar. Stortinget vedtok å ta inn igjen leder av forvaltningsgren i lovteksten etter at departementet i sitt lovforslag³ hadde foreslått å fjerne hele utelukkelsesgrunnen både i valgloven og i kommuneloven. Det ble presisert i lovteksten at ledere av enkeltstående virksomheter likevel skulle være valgbar.⁴

Utvalget mener det vil være en stor fordel om man kan benytte et begrep som allerede er i bruk i kommunesektoren. Hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene har i kapittel 3.4 bestemmelser om avlønning av ledere. Her skilles det mellom administrasjonssjefens toppledergruppe og andre ledere. Med toppledergruppen forstås kommunalsjef, kommunaldirektør, etatssjef og leder på tilsvarende nivå. Med andre ledere siktes det til ledere som i sin stilling innehar et selvstendig delegert budsjett-, økonomi- og personalansvar. Etter utvalgets vurdering samsvarer dette med forståelsen av hvilke stillinger som under gjeldende rett faller inn under leder av forvaltningsgren. Utvalget mener likevel ikke at det vil være klargjørende å benytte *administrasjonssjefens ledergruppe* i lovteksten for å forklare hvilke kommunale ledere som ikke skal være valgbar. I stedet for å prøve å tolke alle ledere som ikke skal være valgbar, inn under ett bestemt begrep, bør lovteksten etter utvalgets vurdering være mer åpen i sin beskrivelse av hvilke ledere som ikke skal være valgbar. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det i loven tas inn en bestemmelse om at også *kommunalsjef, etatssjef og leder på tilsvarende nivå* skal være utelukket fra valg. Denne formuleringen er etter utvalgets vurdering lettere å forstå enn dagens ordlyd samtidig som den ved å vise til *leder på tilsvarende nivå* tydeliggjør at det må foretas en konkret vurdering i den enkelte kommune ut fra hvordan administrasjonen er organisert. Formuleringen innebærer at ledere av enkeltstående virksomheter som en hovedregel vil være valgbar. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Dette vil typisk dreie seg om rektorer ved skoler og ledere ved barnehager og syke-

hjem. Rollekonflikter vil også kunne oppstå for disse lederne. Virksomhetsledere har likevel etter utvalgets vurdering ikke en så sentral del i den strategiske ledelsen av kommunen 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.

Utvalget vil peke på at i kommuner hvor det finnes bare én virksomhetsleder innen et område, for eksempel en rektor, må det foretas en nærmere vurdering av om vedkommende er valgbar. Dersom kommunen har organisert administrasjonen slik at rektoren anses å falle inn under stillingskategoriene *kommunalsjef, etatssjef og leder på tilsvarende nivå*, vil rektoren likevel ikke være valgbar.

Generelle valgbarhetsregler for alle folkevalgte organer

Etter gjeldende rett gjelder ikke § 14 nr. 1 om hvem som er valgbar til folkevalgte organer, for blant andre komiteer (§ 10 nr. 5), styret for institusjoner (§ 11), interkommunale styrever (§ 27) og styret for kommunale foretak (§ 65), jf. § 14 nr. 2 og nr. 3. Tilsvarende har man heller ikke noen plikt til å ta imot valg til disse organene. Utvalget mener i utgangspunktet at de generelle valgbarhetsreglene i § 14 nr. 1 bør gjelde for alle organer, også disse organene.

Komiteer, styrever for institusjoner og kommunale foretak og interkommunale styrever er alle folkevalgte organer, selv om verv i enkelte av disse organene kanskje kan sies å være av mindre politisk karakter enn andre folkevalgte verv. Etter utvalgets vurdering bør derfor de generelle reglene for folkevalgte organer i utgangspunktet gjelde også for disse organene. Utvalget mener at dagens regler ikke i tilstrekkelig grad vektlegger hensynet til skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Dette fordi blant annet administrasjonssjefen og ledere av forvaltningsgren er valgbar til disse organene. Etter utvalgets vurdering bør hverken disse eller fylkesmannen og dennes stedfortreder kunne velges inn i slike organer. Fylkesmannen har en tilsynsfunksjon overfor kommunen som tilsier at han eller hun ikke bør kunne velges. Utvalget mener på denne bakgrunn at begrensningene i valgbarhet som i dag følger av kommuneloven § 14 nr. 1, bør gjelde generelt for valg til folkevalgte organer.

Utvalget mener likevel det bør gjøres unntak fra disse valgbarhetsreglene for valg til styrever og

² NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*.

³ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrever (valgloven)*.

⁴ Innst. O. nr. 81 (2001–2002) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om valg til Storting, fylkesting og kommunestyrever (valgloven)*.

andre underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefelleskap. Kommunalt oppgavefelleskap er et alternativ til interkommunalt selskap eller aksjeselskap. I mange tilfeller vil disse organisasjonsformene benyttes til samarbeid om administrative funksjoner. Av hensyn til en helhetlig administrativ styring av kommunen bør kommunedirektøren eller en representant for vedkommende kunne velges til styret i samarbeidet. Etter gjeldende rett er lederen av administrasjonen valgbar til styret i § 27-samarbeid, interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Utvalget mener det vil være uheldig å ha ulike regler for valgbarheten til kommunedirektøren for kommunale oppgavefelleskap og interkommunale selskaper/aksjeselskaper. Utvalget foreslår derfor at kommunedirektøren og kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå skal være valgbare til styret og eventuelt andre underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefelleskap.

Etter dagens kommunelov må personer som skal velges til folkevalgte organer som er politiske i sin karakter, for eksempel faste utvalg, kommunedelsutvalg og kommuneråd, være bosatt i kommunen. Begrunnelsen er prinsipiell – det skal ikke være personer utenfra som tar beslutninger som gjelder innbyggerne i kommunen. Det er innbyggerne selv som skal ta beslutningene som gjelder dem. Utvalget mener det kan anføres argumenter for at et slikt bosettingskrav bør gjelde ved valg av medlemmer til alle folkevalgte organer. Det er etter utvalgets vurdering prinsipielt betenkelig ut fra hensynet til lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret å la personer som ikke er bosatt i kommunen, få være med på å treffe vedtak som angår kommunen eller dens innbyggere. Disse betenkelighetene tilsier at det bør gjelde et bosettingskrav ved valg av medlemmer til alle folkevalgte organer. Utvalget mener likevel at begrunnelsen for å stille et bosettingskrav har størst vekt ved valg av medlemmer til folkevalgte organer hvor det politiske og representative elementet i folkevalgtvervet er spesielt fremtredende. Der organet i større grad kan likestilles med styret i et selskap, mener utvalget det er legitimt å gi kommunene større frihet til selv å avgjøre hvem de skal velge inn i organet. I slike tilfeller mener utvalget også at personer som er bosatt utenfor kommunen, bør være valgbare. Dette vil gjelde ved valg av medlemmer til styre for institusjon, styre oppnevnt av kommunerådet, styre i kommunalt foretak og styre i kommunalt oppgavefelleskap.

Utvalget foreslår nedenfor, i punkt 12.3, at en kandidat som ikke på forhånd har samtykket til å

stille til valg, ikke er valgbar. Utvalget mener at en konsekvens av dette bør være at dersom en kandidat først har sagt ja til å kunne bli valgt, bør vedkommende ha plikt til å motta vervet dersom han eller hun blir valgt.

Ansattes rolle i folkevalgte organer

De fleste ansatte i en kommune kan velges til folkevalgte organer. Utvalget vil understreke at ansatte som velges som medlemmer av folkevalgte organer, da sitter i organet som folkevalgte, ikke ansatte, med de samme rettigheter og plikter som andre folkevalgte, jf. likevel ansattes rolle i administrasjonsutvalg etter kommuneloven § 25. Se nærmere om dette i kapittel 8 om folkevalgte organer og administrasjonen.

12.3 Ombudsplikt og suspensjon mv.

12.3.1 Innledning

Ombudsplikten er regulert i både valgloven og kommuneloven for henholdsvis kommunestyret og andre folkevalgte organer. Ombudsplikten innebærer både en plikt til å stille til valg dersom man blir ført opp på en liste, og en plikt og rett til å ta på seg vervet dersom man blir valgt, og til å fungere i vervet i perioden man er valgt for. Det er særlig tre hensyn som har begrunnet ombudsplikten: samfunnsplikthensynet, demokratihensynet og rekrutteringshensynet. Det er alles ansvar å engasjere seg for et best mulig samfunn. Av den grunn bør alle være forpliktet til å bidra inn i fellesskapet, blant annet ved å stille til valg. Det norske styringssystemet er et representativt demokrati. Det er derfor viktig at flest mulig personer er valgbare, slik at velgerne kan velge de personer de mener bør representere dem. Ombudsplikten bidrar dessuten til å rekruttere medlemmer til folkevalgte organer.

Utvalget er enig i hensynene bak ombudsplikten og ønsker å videreføre en streng ombudsplikt, selv om utvalget ser at det også er hensyn som taler mot dette.

Utvalget mener at det er viktig å se samfunnsplikthensynet i sammenheng med retten til å fungere i vervet. De folkevalgte har et ansvar for å bruke eget skjønn og ansvar for de avgjørelser de er med på å treffe. De skal kunne følge sin egen overbevisning uten å måtte bli utsatt for press for å trekke seg fra vervet samtidig som de er beskyttet mot å bli suspendert eller fratatt vervet. Utvalget mener at dette forholdet bør ha betydning ved

utformingen av regelverket for fritak, suspensjon og fratakelse av verv.

12.3.2 Gjeldende rett

Ombudsplikten

Alle som har stemmerett ved valget og som står innført i manntallet som bosatt i kommunen på valgdagen, plikter å ta imot valg til kommunestyret, jf. valgloven § 3-3 andre ledd. Tilsvarende bestemmelse har vi i kommuneloven § 14 nr. 1 for valg til de mest sentrale folkevalgte organene i kommunen.

Reglene om rett til å kreve seg fritatt fra å stå på liste ved kommunestyrevalget, jf. valgloven § 3-4 første ledd, er nylig endret. Tidligere var det i praksis kun én måte å unngå å måtte stå på et listeforslag, nemlig å melde seg inn i et annet parti enn det som stod bak listeforslaget man var ført opp på. Fra og med kommunestyrevalget 2015 er det nok å avgi skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle listen, for å slippe å stille til valg. Dette innebærer en betydelig innskrenkning i ombudsplikten. Dersom man ikke ønsker å stille til valg, så slipper man det.

Rett til å kreve seg fritatt fra valg til andre folkevalgte organer enn kommunestyret blir regulert av kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav c. Etter denne bestemmelsen kan for det første den som har vært medlem av vedkommende organ de siste fire år, kreve seg fritatt fra valget. I tillegg kan medlemmer av politiske partier kreve fritak fra å stå på listeforslag som ikke er fremsatt av dette partiet. Reglene for fritak fra å stå på listeforslag er dermed forskjellige i valgloven og kommuneloven etter endringen av valgloven som trådte i kraft fra og med kommunestyrevalget i 2015.

Fritak

Rett til fritak etter at man er valgt inn i kommunestyret, blir regulert av kommuneloven § 15. Etter kommuneloven § 15 nr. 2 kan kommunestyret etter søknad fritak, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet. Det er først og fremst søkerens arbeidsforhold, sykdom og andre sterke velferdsgrunner bestemmelsen sikter til. Bestemmelsen legger listen for fritak høyt, jf. begrepet *uforholdsmessig*. Det skal foreligge grunner som gjør det ekstra byrdefullt å oppfylle de pliktene som følger av vervet, for at man skal kunne få innvilget fritak. Dette begrepet er likevel såpass

skjønnsmessig at det ikke er mulig på generelt grunnlag å fastslå hvor grensen går for når noe er uforholdsmessig, og når det ikke er det. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

Suspensjon

Dersom det er utferdiget siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for diverse straffbare forhold, kan kommunestyret etter kommuneloven § 15 nr. 3 vedta å suspendere en folkevalgt fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Med ett unntak (forhold som knytter seg til fusk og uregelmessigheter knyttet til valg) må forholdene det er snakk om, knytte seg til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen.

Frata en person vervet som folkevalgt

Vi har i Norge i dag ingen bestemmelser som åpner for at kommunestyret kan frata en folkevalgt vervet.

Etter straffeloven § 56 kan den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, fratas stillingen eller fratas retten til å ha en slik stilling i fremtiden når allmenne hensyn tilsier det. Offentlige tillitsverv som medlem av kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer er å anse som en offentlig stilling. Verv som medlem av kommunestyret eller fylkestinget kan bare fratas for valgperioden, jf. straffeloven § 58. Det er kun domstolene som kan fradømme en folkevalgt vervet. Fradømmelse av verv skjer ikke automatisk som en følge av en straffbar handling, men må vurderes konkret av domstolene i den enkelte sak.

Kommuneloven åpner i en viss grad for å omorganisere eller nedlegge folkevalgte organer. Indirekte kan kommunestyret dermed frata en person vervet som medlem av et folkevalgt organ ved å legge ned organet eller å omorganisere organet og bare velge noen av medlemmene på nytt. Kommunestyret kan også trekke tilbake delegert myndighet, for eksempel fra ordføreren.

12.3.3 Nordisk rett

Utvalget vil her kort se på rettsstillingen i de andre nordiske landene.⁵

⁵ *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henriksen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13.

Danmark

I Danmark er vervet som kommunestyremedlem et borgerlig ombud. Medlemmet har derfor plikt til å stå i vervet. Videre skal et medlem av kommunestyret etter søknad fritas fra vervet «*såfremt medlemmet på grund af sin helbredsstilstand, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende har rimelig grund til at ønske sig fritaget fra medlemskabet*», jf. lov om kommunale og regionale valg § 103. Det er ikke gitt bestemmelser om fritak fra verv som medlem av faste utvalg (stående utvalg).

Når det gjelder suspensjon og avsettelse av borgermester, er den danske kommuneloven nylig blitt endret. Loven inneholder nå bestemmelser som gjør det mulig å suspendere en borgermester som er tiltalt for et grovt straffbart forhold (strafferamme på fengsel i 4 år eller mer), eller avsette en borgermester ved massiv mistillit (minst 90 prosent) mot borgermesteren i kommunestyret.

Finland

Det følger av kommunallagen § 70 at en folkevalgt som har gyldig grunn, kan fritas fra sitt verv. Loven sier ikke noe nærmere om hva som er gyldig grunn.

Kommunestyret kan etter kommunallagen § 34 oppløse et folkevalgt organ dersom det ikke har tillit til organet eller noen av medlemmene. Kommunestyret kan også ta fra borgermesteren vervet dersom vedkommende ikke har kommunestyrets tillit.

Kommunestyret kan dessuten suspendere en folkevalgt fra vervet så lenge rettssaken pågår, dersom vedkommende folkevalgt er tiltalt for et lovbrudd som er av en slik art eller er begått på en slik måte at det viser at vedkommende ikke kan utføre vervet som folkevalgt på det vis vervet forutsetter, jf. § 86. Dersom den folkevalgte blir dømt

til fengsel i minst seks måneder, kan kommunestyret frata vedkommende vervet.

Etter kommunallagen § 85 kan kommunestyret suspendere en folkevalgt i den perioden det pågår utredning eller rettssak for å fastslå om vedkommende har gjort seg skyldig i tjenestebrott eller på annen måte har handlet i strid med sine forpliktelser.

Sverige

I Sverige har en folkevalgt i utgangspunktet både rett og plikt til å stå i vervet hele valgperioden. Vervet opphører når den folkevalgte mister valgbarheten, jf. kommunallagen kapittel 4 § 8. Kommunestyret kan likevel vedta at en folkevalgt valgt av kommunestyret får beholde sine verv ut valgperioden. Etter kapittel 4 § 9 skal kommunestyret fritta en folkevalgt fra vervet dersom vedkommende ønsker å fratre og det ikke foreligger særskilte hensyn som taler mot. I praksis får de som søker om fritak, innvilget søknaden sin.

12.3.4 Kartlegginger av fritakspraksis

Regelverket for fritak har vært kartlagt i ulike sammenhenger. Østlandsforskning kartla i 2003 praksisen rundt fritak og permisjoner i 44 kommuner og 4 fylkeskommuner for valgperioden 1999–2003 («alle» typer verv).⁶ Kommunal Rapport har tilsvarende kartlagt fritakspraksisen etter kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 (kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter, inkludert vara).⁷ Konklusjonen i begge undersøkelsene var at de fleste fritakssøknadene ble innvilget.⁸

⁶ *Når plikten kaller – Om fritak fra politiske verv*, Torhild Andersen og Ingrid Guldvik, ØF-rapport nr. 23/2003.

⁷ Kommunal Rapport nr. 2, 23. januar 2014.

⁸ 95 prosent i undersøkelsen til Kommunal Rapport og 99 prosent i undersøkelsen til Østlandsforskning.

Tabell 12.1 Oversikt over fritaksgrunner

Fritaksårsak	Østlandsforskning	Kommunal Rapport
Flytting ut av kommunen	37	46
Helsemessige forhold	27	23
Arbeidsbelastning	19	13
Midlertidig opphold utenfor kommunen	12	9
Annet (andre årsaker til mistet valgbarhet: død, ny jobb, annet politisk verv)	5	10
Totalt	100	101

Kategoriene var ikke helt de samme i undersøkelsene, så noen kategorier er slått sammen i tabell 12.1.

Omfanget av fritak i de ulike kategoriene svarer rimelig godt med hverandre i de to undersøkelsene.

De to kartleggingene undersøkte også hvordan kommunene vurderte sin egen fritakspraksis. I undersøkelsen fra Kommunal Rapport oppga 93,9 prosent at fritakspraksisen i deres kommune var i tråd med loven. 5,8 prosent mente at praksisen var mer liberal, mens 0,3 prosent mente at praksisen var strengere. I undersøkelsen fra Østlandsforskning ble praksisen betegnet som rimelig eller liberal av informantene.

12.3.5 Utvalgets vurderinger

Ombudsplikten

Reglene i valgloven om rett til fritak fra å stå på listene ved kommunestyrevalget er nylig endret. Bakgrunnen for dette var at en del personer opplevde å bli ført opp på valglistene mot sin vilje. Den eneste muligheten de da i praksis hadde for å få fritak, var å melde seg inn i et annet politisk parti. Det er grunn til å anta at omfanget av ufrivillig oppføring på listene ved valg til underordnede folkevalgte organer i kommunene ikke er stort. De prinsipielle innvendingene mot at dette kan skje, er likevel til stede. I forarbeidene til lovendringen ble det blant annet vist til at oppføring på listene mot sin vilje var problematisk holdt opp mot FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og EMK.⁹ Begge inneholder prinsipplæringer om tanke-, menings- og foreningsfrihet som gjør at ombudsplikten i valgloven (slik den tidligere) var problematisk. I høringsnotatet¹⁰ som lå til grunn for proposisjonen, pekte departementet på at man i realiteten måtte melde seg inn i et annet parti for å få fritak til å stille til valg. Dette harmoniserte dårlig med det grunnleggende prinsippet om at politisk engasjement skal være en privatsak og frivillig.

Utvalget mener at frivillighetshensynet også må gjøres gjeldende i regelverket for fritak fra å stå på listeforslag til andre folkevalgte organer i kommunene. Frivillighetshensynet gjelder først og fremst for personer som ikke stod på listene ved kommunestyrevalget. Hensynet til enkle regler taler imidlertid for å la et regelverk for fri-

tak fra å stå på listene, inkludert avtalevalg, gjelde for alle potensielle medlemmer av organet. Utvalget foreslår derfor å innføre en lignende regel i kommuneloven som den i valgloven § 3-4 første ledd. Etter valgloven § 6-6 fjerde ledd skal valgmyndighetene underrette kandidatene om at de er satt opp på et listeforslag, og opplyse om adgangen til å søke fritak. Utvalget mener det ikke bør innføres en tilsvarende prosessuell regel i kommuneloven. Det vil etter utvalgets vurdering være unødvendig byråkratisk. Det bør i stedet innføres en regel som i praksis innebærer at forslagsstillerne selv må innhente skriftlig samtykke fra kandidatene på forhånd for å kunne føre dem opp på listeforslaget. Lovteknisk foreslås dette regulert ved at kandidater som ikke på forhånd har samtykket til å stille til valg, ikke er valgber. For å sikre at kandidatene er valgber, må forslagsstillerne innhente skriftlig samtykke fra personene de ønsker å føre på listeforslaget, om at personene ønsker å stille til valg. Dersom slikt samtykke ikke er innhentet, er vedkommende person ikke valgber, og navnet på personen må strykes fra listeforslaget.

Utvalget foreslår likevel å videreføre at det ikke skal være adgang til å reservere seg mot å bli valgt som medlem av formannskapet, da en slik reservasjonsplikt vil kunne føre til at kommunen ikke får valgt et formannskap. Utvalget mener at en person ved å si ja til å kunne bli valgt inn i kommunestyret også må være forberedt på å kunne bli valgt inn i formannskapet.

Fritak

Plikten til å stå i vervet når man først er valgt, er en annen sentral del av ombudsplikten. Utvalget mener 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.

Samtidig er muligheten for å få fritak fra folkevalgte verv viktig for å balansere plikten til å stå i vervet. Utvalget ser at det er momenter som kan tale for å gjøre fritaksreglene mindre strenge. Dersom det er svært vanskelig å få fritak fra et folkevalgt verv etter at man er valgt, kan dette føre til

⁹ Prop. 64 L (2010–2011), *Endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.)*.

¹⁰ Høringsnotat 31. mai 2010.

at personer som i utgangspunktet er motiverte for å ta på seg slike verv, likevel ikke ønsker å stille til valg. Dette fordi de da vil kunne frykte ikke å få fritak dersom det skulle oppstå forhold som etter deres mening gjør det vanskelig å fortsette i vervet. En person som ikke lenger er motivert, vil sannsynligvis også gjøre en dårligere jobb. Det kan føre til at vedkommende melder forfall til mange møter, noe som ikke er gunstig for arbeidet i organet. Det kan da være bedre å få inn et nytt fast medlem i organet.

Utvalget mener dagens fritaksregler i hovedtrekk er gode. Reglene gir en god avveining mellom den plikt enhver har til å bidra til fellesskapet, og muligheten til å få fritak fra vervet dersom den folkevalgte kommer i en situasjon hvor det blir uforholdsmessig vanskelig eller belastende å fortsette i vervet.

Det har vært noen oppslag i pressen om at fritaksretten praktiseres for lemfeldig. Utvalget mener enkeltstående oppslag ikke gir grunnlag for å si at fritaksreglene generelt blir praktisert for liberalt. Dette synes heller ikke å ha støtte i undersøkelser fra Østlandsforskning og Kommunal Rapport. Utvalget mener likevel at enkelte av oppslagene om denne problemstillingen i pressen kan tyde på at det er behov for en klargjøring av innholdet i vilkårene for å kunne bli innvilget fritak.

Vurderingen av om det foreligger forhold som gjør det uforholdsmessig vanskelig eller belastende for en folkevalgte å skjønne sine plikter i vervet, vil i stor grad være skjønnspreget. Utvalget mener dette er en styrke ved bestemmelsen. Den åpner for en konkret vurdering av om det blir for byrdefullt for den folkevalgte dersom vedkommende må fortsette i vervet. På den annen side kan denne fleksibiliteten også være en ulempe, dersom bestemmelsen ikke blir praktisert i tråd med forutsetningene bak bestemmelsen. Det skal ikke være lett å få fritak. Det må i hvert enkelt tilfelle foreligge konkrete forhold som medfører at den folkevalgte påføres ulemper utover det vanlige dersom vedkommende må fortsette i vervet. Vervet som folkevalgt bør etter utvalgets vurdering være en borgerplikt. Folkevalgte må derfor akseptere at et verv til en viss grad vil kunne gå på bekostning av andre forhold, for eksempel ens arbeidssituasjon.

Antall folkevalgte verv i kommunene og fylkeskommunene er svært høyt. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 ble det valgt om lag 11 500 kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter. I tillegg kommer alle verv som skal besettes etter valget, som formannskap (over 3000), faste utvalg, kontrollutvalg, komiteer mv. Det blir også

valgt et stort antall vararepresentanter til disse organene. Det er dermed svært mange folkevalgte verv som blir besatt i hver valgperiode.

Utvalget mener at det finnes eksempler på at fritaksregelverket ikke har blitt praktisert i tråd med loven. Et eksempel kan være fritakssøknader fra heltidspolitikere. Utvalget vil vise til at dersom man er valgt til et folkevalgt heltidsverv, ligger det i sakens natur at man ikke samtidig vil kunne utføre både dette vervet og et fulltidsarbeid. Dersom man godtar en fritakssøknad med henvisning til at man ikke klarer å utføre vervet som for eksempel ordfører på grunn av sitt vanlige arbeid, vil dette innebære at det i realiteten ikke foreligger noen plikt til å stå i et folkevalgt heltidsverv for arbeidstakere. Etter utvalgets vurdering bør den klare hovedregelen være at den folkevalgte ikke får fritak i denne type tilfeller. Utvalget mener at fritak grunnet annet arbeid/andre verv som en hovedregel bare bør innvilges dersom det er snakk om andre heltids folkevalgte verv, herunder statsråd eller statssekretær.

Utvalget mener videre at fritak ikke kan innvilges for eksempel fordi en folkevalgt melder seg ut av det partiet vedkommende er valgt inn i organet for, eller fordi vedkommende ikke synes rollen som folkevalgt lever opp til forventningene.

Forhold som kan begrunne fritak, må i tillegg være knyttet direkte til den folkevalgte.

Når det gjelder de konkrete vilkårene for å kunne få innvilget fritak, mener utvalget at formuleringen *uforholdsmessig* kan være vanskelig å forholde seg til. Etter utvalgets vurdering vil det være mer beskrivende å benytte *vesentlig* i lovteksten. Utvalget mener at det også kan være grunn til å forenkle begrepet *vanskelighet og belastning*. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kommunestyret etter søknad skal kunne fritta den som ikke uten vesentlig ulempe kan ivareta vervet sitt. Utvalget ønsker med dette ikke å innskrenke adgangen til fritak som følger av gjeldende rett, kun å få klarere frem at det er snakk om en vesentlighetsvurdering hvor ulempen med ikke å få fritak må være betydelig. *Ulempe* sikter først og fremst til forhold ved den folkevalgtes arbeid, helse eller andre sterke velferdsgrunner. Utvalget mener videre at det bør kreves at det er den folkevalgte selv som må oppleve ulempen for å kunne kvalifisere til fritak fra vervet. Det at en arbeidsgiver påføres en vesentlig ulempe dersom den folkevalgte ikke får innvilget fritak, mener utvalget ikke bør vektlegges ved vurderingen av søknaden. I en del tilfeller vil det likevel kunne være slik at en ulempe for arbeidsgiveren også vil kunne medføre en ulempe for arbeidstakeren. I slike til-

feller må den folkevalgte kunne innvilges fritak fra vervet dersom denne ulempen er vesentlig. Dette forutsetter likevel at arbeidsgiver har gjort det vedkommende kan for å løse situasjonen på annen måte.

Utvalget mener også at det bør legges vekt på om forholdet som fritakssøknaden begrunnes i, har oppstått før eller etter at den folkevalgte samtykket til å bli valgt. Etter utvalgets vurdering bør en forutsetning for fritak som hovedregel være at forholdet ikke var kjent på samtykketidspunktet. Folkevalgte heltidsverv lar seg i praksis ikke kombinere med andre krevende arbeidsoppgaver. Det innebærer at folkevalgte som lar seg velge til heltidsverv, må være innforstått med at de ikke kan ha en vanlig jobb ved siden av vervet. Det at de eventuelt søker og får en ny jobb innenfor den perioden de er valgt, bør etter utvalgets vurdering i utgangspunktet ikke føre til fritak fra vervet.

Utvalget mener det er behov for lempeligere fritaksregler for mindreårige som er valgt inn i et folkevalgt organ. Særlig unge mindreårige må antas å ha dårligere forutsetninger enn voksne for å vurdere hvilken arbeidsbyrde et folkevalgt verv innebærer, og i hvilken grad det er mulig å kombinere dette med skolearbeid. Utvalget viser videre til menneskerettsloven § 2 nr. 4 og FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 artikkel 3, som fastsetter at hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn som skal ivaretas. Utvalget mener på denne bakgrunn at mindreårige etter søknad skal ha rett til fritak fra vervet som folkevalgt.

Fritak kan etter gjeldende rett gis for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden. Det vil i praksis være opp til kommunestyret å avgjøre hva som er *et kortere tidsrom*.¹¹ Kommuneloven av 1954 brukte betegnelsen *en bestemt tid*. I NOU 1990: 13 begrunnes endringen slik:

Poenget med endringen av ordbruken er å fremheve at det må være adgang til å avslå en slik søknad om midlertidig fritak i en situasjon hvor dette betyr et sjenerende avbrudd i arbeidet i vedkommende organ, fordi man i en lengre periode må basere seg på møtende vararepresentanter som så i sin tur må tre til side når vedkommende medlem kommer tilbake.

Denne begrunnelsen kommer ikke klart frem i lovteksten. En slik presisering synes i tillegg unødvendig så lenge kommunestyret ikke er for-

pliktet til å innvilge fritak selv om vilkårene for å innvilge fritak er oppfylt.

Etter utvalgets vurdering er heller ikke ordlyden i bestemmelsen helt treffende, i og med at ordlyden peker i retning av at innvilgelsen av fritaket må gjelde et bestemt tidsrom, enten kortvarig eller resten av valgperioden. Når det gjelder fritak til visse rikspolitiske verv, som statsråd og statssekretær, vil det være naturlig å innvilge fritak så lenge vedkommende innehar vervet. Tilsvarende kan det være vanskelig å si noe bestemt om hvor lenge for eksempel en sykdom vil vare. Utvalget mener at ordlyden i fritaksbestemmelsen bør synliggjøre at det også er adgang til å gi fritak som ikke er tidfestet. Dette kan gjøres ved å ta inn i bestemmelsen at det kan gis *midlertidig* fritak fra vervet. Fritak vil da kunne innvilges enten for en bestemt periode (kort eller lang) eller for en ubestemt periode begrenset til så lenge et eller annet forhold foreligger.

Et annet spørsmål er om en folkevalgt bør ha rett til å avbryte et midlertidig fritak (permisjon) og tre inn i vervet igjen dersom fritaksgrunnen opphører før utløpet av permisjonstiden. Utvalget mener at demokratihensyn taler for at i hvert fall direkte folkevalgte representanter bør ha rett til å tre inn i vervet igjen dersom fritaksgrunnen opphører før permisjonstiden utløper. På den annen side ser utvalget at dette kan slå skjevt ut i enkelte tilfeller. Den som fungerer i vervet, vil ha innrettet seg på den nye situasjonen. Dersom den som fungerer i vervet, har tatt permisjon fra eget arbeid for å kunne tre inn i vervet, vil vedkommende ikke ha rett til å gå tilbake til eget arbeid før egen permisjonstid er utløpt. Vedkommende vil da kunne bli stående uten verv/arbeid i en periode som en følge av at den som opprinnelig innehadde vervet, trer inn i vervet igjen tidligere enn forutsatt. Utvalget mener at hensynet til forutberegnelighet bør veie tungt. Utvalget foreslår derfor at folkevalgte som har permisjon fra et verv, ikke skal ha rett til å tre inn i vervet igjen før utløpet av permisjonstiden.

Suspensjon

Suspensjon innebærer at en folkevalgt for en periode ikke lenger får lov til å fungere i vervet. Dette er et unntak fra hovedregelen om at en folkevalgt ikke kan fjernes fra vervet mot sin vilje, det vil si retten den folkevalgte har til å sitte i vervet ut valgperioden.

For at en folkevalgt etter gjeldende rett skal kunne suspenderes fra vervet, må – med ett unntak – forholdet knytte seg til utøvelsen av vervet

¹¹ NOU 1990: 13, side 360.

eller tjenesten for kommunen. Utvalget mener det bør vurderes å åpne for å suspendere en folkevalgt også i tilfeller hvor det straffbare forholdet ikke knytter seg til utøvelsen av vervet eller tjenesten for kommunen. Utvalget viser til at både Danmark og Finland har lignende regler.

Det er et tillitsverv å være folkevalgt. At det er utfordrigt siktelse eller reist tiltale i alvorlige saker mot en folkevalgt, vil ikke bare kunne føre til mistillit til den enkelte folkevalgte, men det kan også utvikle seg til mistillit mot kommunen som sådan dersom den folkevalgte får fortsette i vervet mens det avgjøres om vedkommende er skyldig.

En tiltale kan også medføre så mye uro rundt den folkevalgte at det er en risiko for at han eller hun ikke er i stand til å utføre vervet sitt. Det vil også kunne virke støtende og i strid med den alminnelige rettsfølelsen dersom en folkevalgt skal kunne fortsette i vervet hvis det er tatt ut siktelse eller tiltale mot vedkommende for et forhold av alvorlig karakter.

Til tross for at det kan anføres gode argumenter for å suspendere folkevalgte i flere tilfeller enn det gjeldende rett åpner for, mener utvalget at gjeldende rett i hovedtrekk bør videreføres. Å gi flertallet en rett til å suspendere en folkevalgt for forhold som ikke knytter seg til vervet, vil dessuten uthule forholdsvalgprinsippet.

Utvalgets flertall (Flåte, Halvorsen, Haugland, Hopsnes, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo og Ytterdahl) mener likevel at situasjonen er annerledes for ordførervervet. Ordføreren er kommunens fremste folkevalgte representant. Det er derfor ekstra viktig med tillit til personen som har dette vervet. Til tross for at utvalget er svært skeptisk til å utvide adgangen til å suspendere folkevalgte, mener flertallet i utvalget at ordførerrollen står i en særstilling når det gjelder å kunne kreve tillit til vedkommende som har dette vervet. Utvalgets flertall foreslår derfor å utvide adgangen til å suspendere ordføreren. For andre folkevalgte verv foreslår utvalget å videreføre gjeldende rett.

Utvalgets flertall mener likevel at det bør være strengere krav for å kunne suspendere en ordfører i saker som ikke knytter seg til utøvelsen av vervet, enn der forholdet knytter seg til utøvelsen av vervet. Dette fordi det i denne type saker er grunn til å vektlegge hensynet til ordføreren, og det faktum at dom ikke foreligger, mer enn når det er mistanke om forhold som er direkte knyttet til utøvelsen av vervet. Det bør derfor være et vilkår for suspensjon at det er tatt ut tiltale mot ordføreren.

Retten til å suspendere ordføreren bør dessuten forbeholdes alvorlige forhold. Utvalgets fler-

tall mener at suspensjon bare bør kunne vedtas dersom det er reist tiltale i saker med en straffeframme på over tre års fengsel. En slik straffeframme vil innebære at ordføreren ikke kan suspenderes dersom det er reist tiltale for vold mot offentlig tjenestemann (straffeloven § 155 første ledd), underslag (straffeloven § 324), tyveri (straffeloven § 321) og heleri (straffeloven § 332 første ledd). Ordføreren vil imidlertid kunne suspenderes dersom det er reist tiltale for seksuell omgang ved misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold (straffeloven § 295), grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år (straffeloven § 303), grovt underslag og tyveri (straffeloven §§ 325 og 322), grov narkotikaovertrødelse (straffeloven § 232 første ledd) og voldtekt (straffeloven § 291).

Utvalgets flertall mener videre at det er viktig med stor oppslutning om å suspendere vedkommende. Utvalget mener derfor at det bør kreves et flertall på 2/3 for å suspendere en ordfører for forhold som ikke knytter seg til utøvelsen av vervet.

Utvalgets flertall foreslår å lovfeste at det å suspendere ordføreren eller andre folkevalgte er et enkeltvedtak. Dette innebærer blant annet at vedtaket kan påklages etter reglene i forvaltningsloven. Et slikt vedtak kan også lovlighetskontrolleres.

Utvalgets mindretall (Bjørnå, Flåten, Narud og Stokstad) støtter ikke forslaget om å utvide adgangen til å suspendere ordføreren. Folkevalgte har både plikt og rett til å stå i vervet hele valgperioden. Dette er grunnleggende normer som det representative demokratiet nasjonalt og lokalt hviler på. Folkevalgtes rett til å stå i vervet ut valgperioden bør ha sterk beskyttelse. Eventuelle unntak fra retten til å stå i folkevalgte verv må begrunnes godt og bygge på et klart behov. Mindretallet ser at gjeldende regulering av adgang til å suspendere folkevalgte i kommuneloven § 15 nr. 3 kan ha gode grunner for seg. Denne suspensjonsadgangen gjelder ved brudd på nærmere angitte straffebestemmelser som er knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen eller fusk og uregelmessigheter knyttet til valg. Forslagene om å utvide adgangen til å suspendere ordføreren er ikke tilsvarende godt begrunnet. Det er også vanskelig å påvise et klart behov for slike lovendringer, særlig fordi adgangen til å søke fritak fra verv har vist seg å være tilstrekkelig. Når ordførere knyttes til sterkt klanderverdige forhold, er det et problem for kommunen. Dette hensynet er imidlertid ikke så tungtveiende at hovedregelen om rett til å stå i vervet bør falle bort.

Økonomiske konsekvenser av suspensjon

Dersom en folkevalgt blir suspendert, innebærer dette at vedkommende må fratrukket vervet midlertidig. Gjeldende kommunelov regulerer ikke de økonomiske konsekvensene av suspensjon, det vil si om den folkevalgte i suspensjonsperioden har krav på godtgjøring og, eventuelt eller, erstatning for tapt inntekt, jf. kommuneloven §§ 41 og 42. Arbeidsmiljøloven § 15 tredje ledd fastsetter derimot at en arbeidstaker beholder den lønn vedkommende hadde på suspensjonstidspunktet, frem til suspensjonen opphører. Etter andre ledd kan suspensjonstiden som en hovedregel ikke vare lenger enn tre måneder. Suspensjonen kan forlenges dersom dette har særskilt grunnlag i forholdets art. I forarbeidene til bestemmelsen¹² nevnes at dersom det er reist tiltale i den aktuelle saken, vil dette være et forhold som etter sin art gjør det berettiget å forlenge suspensjonen utover tre måneder. Arbeidsmiljøloven gjelder arbeidstakere, og folkevalgte er ikke omfattet av virkeområdet for loven. Utvalget kan heller ikke se at loven kan anvendes analogisk overfor folkevalgte som blir suspendert.

Selv om en folkevalgt ikke er arbeidstaker i arbeidsmiljølovens forstand, er i hvert fall folkevalgte som har tatt helt eller delvis fri fra sitt ordinære arbeid for å ivareta et folkevalgt verv, like avhengig av godtgjøring og erstatning for tapt inntekt som en arbeidstaker er av lønnen sin. Hensynet til den folkevalgte og vedkommendes familie taler derfor for å opprettholde de økonomiske godene til folkevalgte også i en suspensjonsperiode.

For å kunne suspendere en folkevalgt er det som en hovedregel nok at det er utferdiget siktelse eller reist tiltale mot vedkommende. Dette sier ikke noe om hvorvidt den folkevalgte til slutt blir funnet skyldig i forholdet. Også dette forholdet taler for å opprettholde retten til økonomisk kompensasjon i suspensjonsperioden.

Utgangspunktet etter arbeidsmiljøloven er som nevnt at suspensjonen kun varer i tre måneder. Etter kommuneloven kan kommunestyret selv beslutte at suspensjonen skal vare inntil saken er rettskraftig avgjort. Suspensjonen faller i så fall bort dersom saken blir henlagt, det blir gitt påtaleunndlatelse eller det foreligger en rettskraftig dom i saken. Det kan i enkelte tilfeller ta svært lang tid fra siktelse tas ut, til saken er avgjort ved rettskraftig dom. En folkevalgt vil derfor i teorien kunne være suspendert mer eller mindre i hele

valgperioden. Utvalget mener på den bakgrunn at det bør fastsettes en grense for hvor lenge en folkevalgt har krav på økonomisk kompensasjon under suspensjonen. Utvalget har kommet til at denne grensen bør settes ved ett år. Dette vil være en hensiktsmessig avveining mellom hensynet til den folkevalgte og hensynet til kommunen som må yte godtgjøring, eventuelt dekke tapt inntekt, for personer som ikke lenger fungerer i vervet.

Utvalget mener videre at ordningen kun bør gjelde for folkevalgte som har et heltidsverv eller er kjøpt fri fra arbeidet minst én dag i uken.

Frata en person vervet som folkevalgt

Det er etter gjeldende rett bare domstolene som kan frata en person vervet som folkevalgt. Et av vilkårene er at vedkommende må ha begått en straffbar handling. *Utvalgets flertall (Flæte, Halvorsen, Haugland, Hopsnes, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo og Ytterdahl)* mener det bør åpnes for at kommunestyret selv kan frata en folkevalgt vervet ved massiv mistillit mot vedkommende, uavhengig av om personen har begått en straffbar handling eller ikke. Utvalgets flertall mener likevel at denne adgangen bør begrenses til ordførervervet, jf. begrunnelsen for tilsvarende begrensning i utvidelsen av suspensjonsadgangen.

Som folkevalgt har ordføreren både en plikt og en rett til å stå i vervet i hele valgperioden. Det kan imidlertid oppstå tilfeller hvor kommunestyrets tillit til ordføreren forsvinner totalt. Det bør likevel bare være i unntakstilfeller at en ordfører skal kunne fratrukket vervet sitt. En generell misnøye med hvordan en ordfører utfører vervet, kan ikke være tilstrekkelig til å frata personen vervet. Det ville være å innføre en form for ordførerparlamentarisme. Ordførere må kunne innta upopulære standpunkter uten å risikere å bli fratatt vervet.

Mistilliten til ordføreren kan knytte seg til ulike forhold. Det kan for eksempel være at ordføreren ikke følger opp pliktene sine i vervet, for eksempel dersom vedkommende over en lang periode ikke møter opp i kommunestyret eller formannskapet uten å ha gyldig forfall. Mistilliten til ordføreren kan også knytte seg til mer personlige forhold, for eksempel at vedkommende stadig opptrer sterkt beruset i offentlige sammenhenger under utøvelsen av vervet og således ikke representerer kommunen på en slik måte som man kan forvente. Det kan også være at en ordfører innrømmer alvorlige lovbrudd, men at saken ennå ikke har blitt behandlet i domstolene. Også i slike tilfeller mener flertallet i utvalget at det bør være mulig for kommunestyret å frata ordføreren vervet.

¹² Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*, side 337.

Det må uansett være noe kvalifisert klander-
verdigg med hvordan ordføreren opptre eller utfør-
er sine plikter i vervet, for å kunne frata vedkom-
mende vervet. Det må foreligge særlige forhold
som viser at vedkommende er uskikket¹³ til å ivare-
reta vervet som ordfører. Personer som blir folke-
valgte, har ulike forutsetninger for å ivareta de
plikter som følger med vervet. Det at ordføreren
er en svært dårlig møteleder, er ikke nok til å frata
vedkommende vervet. Tilsvarende vil vilkårene
for å frata en person vervet som ordfører ikke
være oppfylt selv om samtlige øvrige kommune-
styremedlemmer mener vedkommende av ulike
årsaker aldri burde ha sittet i kommunestyret.

Kravet om at mistilliten til ordføreren må
knytte seg til forhold som viser at ordføreren er
uskikket til å ivareta vervet, bør suppleres med
krav om et særlig kvalifisert flertall. Utvalgets fler-
tall mener at et vedtak om å avsette ordføreren må
treffes med minst 90 prosent av de avgitte stem-
mene i kommunestyret. Kravet bør settes så høyt
da retten og plikten til å stå i vervet er et grunn-
leggende prinsipp i det folkevalgte styringssys-
temet. Flertallskravet bør også settes så høyt for å
hindre at regelen misbrukes til å ta fra ordføreren
vervet. Utvalgets flertall ser at det kan være sær-
skilt problematisk å skulle frata en ordfører vervet
dersom ordføreren er direkte valgt. Flertallet
mener likevel at det kan oppstå forhold som ikke
var kjent da ordføreren ble valgt, og som kan med-
føre massiv mistillit. Adgangen til å frata en ordfør-
er vervet bør derfor også gjelde for ordførere
som er direkte valgt.

Utvalgets flertall foreslår å lovfeste at det å
frata ordføreren vervet er et enkeltvedtak. Dette
innebærer blant annet at vedtaket kan påklages
etter reglene i forvaltningsloven. Et slikt vedtak
kan også lovlighetskontrolleres.

*Utvalgets mindretall (Bjørnå, Flåten, Narud og
Stokstad)* støtter ikke forslaget om å innføre en
adgang til å frata ordføreren vervet. Mindretallet
viser til begrunnelsen gitt over under punktet om
suspensjon.

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

12.4.1 Gjeldende 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 orga-

ner. En arbeidstaker har også rett til permisjon fra
sitt arbeid i fire år eller resten av valgperioden for
å utføre et kommunalt verv på heltid eller deltid.
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.

12.4.2 Bakgrunn

Det har i Nordisk ministerråd pågått et arbeid
hvor målsettingen har vært at de nordiske lan-
dene skal endre lovene sine slik at alle nordiske
arbeidstakere skal gis rett til fri fra arbeidet for å
ivareta kommunale folkevalgte verv i sine hjem-
land i henhold til reglene i det nordiske landet de
jobber i.

På det nordiske kommunalministermøtet i
Oslo 14. august 2014 undertegnet representanter
fra de nordiske landene en erklæring hvor de
uttrykte vilje til å legge til rette for at folkevalgte i
Norden skal få fri fra arbeidet for å utføre sine
kommunalpolitiske tillitsverv, selv om de bor og
arbeider i to forskjellige nordiske land.

I Danmark har de allerede endret den danske
kommuneloven. Lovendringen gir sosial- og
innenriksministeren fullmakt til å inngå avtale
med et annet land om at kommunal- og regional-
politikere i dette landet har rett til fravær fra arbei-
det i Danmark i samme omfang som danske kom-
munal- og regionalpolitikere. Inngåelse av slik
avtale forutsetter at danske folkevalgte gis tilsva-
rende rett til fri fra arbeid i avtalelandet.

Sverige mener at det ikke er behov for å endre
landets regelverk for at andre nordiske arbeidsta-
kere skal få samme rett til fri fra arbeidet som
svenske arbeidstakere.

12.4.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget har over, i punkt 12.3, lagt til grunn at det
bør gjelde en streng ombudsplikt. Rett til fri fra
arbeidet for å ivareta det folkevalgte vervet er
avgjørende for å kunne ha en streng ombudsplikt.
Reglene om rett til fri/permisjon fra arbeidet for å
ivareta folkevalgte verv bør derfor videreføres.

Det er særlig i grensekommunene i Norge
ikke uvanlig å jobbe i et naboland. Dersom en per-
son er folkevalgt i Norge, men jobber i et nabo-
land, er det viktig at regelverket i nabolandet gir
vedkommende rett til fri fra arbeidet for å ivareta
et kommunalt folkevalgt verv i Norge. Tilsva-
rende gjelder for personer som jobber i Norge,
men som er bosatt i et naboland. Utvalget mener

¹³ Jf. straffeloven § 56.

derfor at initiativ fra Nordisk ministerråd bør følges opp. Utvalget ser at de andre nordiske landene har fulgt opp erklæringen fra de nordiske kommunalministrene på ulikt vis. Utvalget mener at det er lite hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse i loven om at det kan inngås avtaler med de andre nordiske landene om rett til fri fra arbeidet for folkevalgte i de andre nordiske landene. Utvalget foreslår at det i stedet tas inn en bestemmelse i kommuneloven om at bestemmelsen om at arbeidstakere har krav på fri fra arbeidet når det

er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale folkevalgte organer, skal gjelde tilsvarende for kommunale folkevalgte organer i de andre nordiske landene. Det samme gjelder for rett til permisjon fra arbeidet for å ha et folkevalgt verv på heltid eller deltid. Utvalget forutsetter at Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp overfor de andre nordiske landene, slik at norske folkevalgte som jobber i et annet nordisk land, gis samme rett til fri fra arbeidet i det landet de jobber i, som andre arbeidstakere i dette landet.

Kapittel 13

Valg av medlemmer til folkevalgte organer

13.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget reglene for hvordan valg av medlemmer til folkevalgte organer under kommunestyret skal skje. Valg av medlemmer til kommunestyret skjer etter reglene i valgloven. Det faller derfor utenfor utvalgets mandat å vurdere disse reglene.

Valg av medlemmer til andre folkevalgte organer enn kommunestyret kan skje ved enten forholdsvalg eller avtalevalg, jf. kommuneloven § 35 nr. 4. Nærmere bestemmelser om fremgangsmåten finnes i kommuneloven §§ 36, 37 og 38 a, som blant annet stiller krav til kjønnsbalanse ved valget. §§ 36 og 37 inneholder regler om valggjennomføringen ved forholdsvalg, mens § 38 a inneholder regler om avtalevalg.

Formålet med kravene til kjønnsbalanse er å sikre en noenlunde lik representasjon av begge kjønn i folkevalgte organer. Dette formålet er felles for forholdsvalg og avtalevalg. Noe forenklet snakker man ofte om at det gjelder et krav om 40 prosent representasjon av begge kjønn. Gjennomgangen av lovverket under viser at dette er en upresis gjengivelse av gjeldende rett, særlig for forholdsvalg.

Utvalget har vurdert om det bør gjøres endringer i kravene til kjønnsrepresentasjon ved valg av medlemmer til folkevalgte organer. Utvalget foreslår lovendringer som skal bidra til at kjønnsbalansen i organet som helhet blir sikret bedre enn etter dagens regelverk.

Ved forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer er det i dag adgang til å foreta endringer på stemmesedlene. Utvalget foreslår å oppheve denne adgangen.

13.2 Representasjon av begge kjønn

13.2.1 Gjeldende rett

13.2.1.1 Forholdsvalg

Ved forholdsvalg skjer valg av medlemmer på grunnlag av lister med forslag til medlemmer fremsatt av partier eller grupperinger, jf. kommuneloven § 36. Det enkelte listeforslag må oppfylle krav til kjønnsmessig balanse. Skal det velges to eller tre medlemmer, skal hvert kjønn være representert på den enkelte liste. Skal det velges fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Skal det velges seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre. Skal det velges ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og skal det velges flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.

Ved valg til formannskap og arbeidsutvalg for folkevalgte organer skal disse reglene følges så langt det lar seg gjøre, jf. § 36 nr. 2.

§ 37 regulerer hvordan valgoppgjøret skal skje ved forholdsvalg. Bestemmelsen inneholder blant annet regler om opprykk av kandidater fra det underrepresenterte kjønnets dersom kjønnsbalansen blir annerledes enn det som følger av kravet til kjønnsbalanse på listeforslaget, jf. § 36 nr. 2.

13.2.1.2 Avtalevalg

Dersom ikke noen medlemmer av det velgende organet krever at valget skal skje som forholdsvalg, skal valget skje som avtalevalg, jf. § 35 nr. 4. Reglene om avtalevalg fremgår av § 38 a. Ved avtalevalg blir det lagt frem en innstilling med forslag til medlemmer. Det er vanlig at dette arbeidet foregår i regi av en valgnemnd satt ned av kommunestyret. Forslaget baserer seg på en avtale mellom gruppene i kommunestyret, hvor utgangspunktet for fordeling av medlemmer til hvert parti er hvordan fordelingen ville ha blitt dersom valget hadde blitt gjennomført som for-

holdsvalg. Ved avtalevalg skal det være kjønnsmessig balanse blant medlemmene som blir valgt inn i utvalget, når man ser organet under ett.

13.2.2 Utvalgets vurderinger

Likestilling må ivaretas på en god måte i folkevalgte organer, ellers vil kommunene kunne oppfattes som mindre legitime. Dette selv om de som styrer kommunen, er valgt på demokratisk måte gjennom valg. Utvalget mener at loven derfor bør inneholde regler som sikrer at begge kjønn er godt representert i folkevalgte organer.

13.2.2.1 Avtalevalg

Kravet om kjønnsmessig balanse blant medlemmene i et folkevalgt organ knytter seg ved avtalevalg til organet som helhet. Dette sikrer at begge kjønn blir representert i utvalget i samsvar med målene for et kjønnsmessig balansert sammensatt organ. Etter utvalgets vurdering er det derfor ikke behov for å vurdere disse reglene nærmere.

13.2.2.2 Forholdsvalg

Ved forholdsvalg knytter kravet til kjønnsbalanse seg til det enkelte listeforslaget, og ikke til sammensetningen av organet som helhet. Dette kan medføre at kjønns sammensetningen i utvalget som helhet blir skjev, selv om kjønnsbalansen innenfor det enkelte listeforslaget er i tråd med lovens krav. Et eksempel som kan illustrere dette: Dersom fem lister får valgt inn hvert sitt medlem i et organ, kan sammensetningen av organet bli fem medlemmer av samme kjønn. En slik sammensetning vil ikke være i strid med kommuneloven. Dette fordi det ikke er mulig å stille krav til kjønns sammensetningen for en liste som kun får valgt inn ett medlem. Dette eksemplet viser at kjønnsbalansen i folkevalgte organer kan bli svært ujevn, selv om reglene om forholdsvalg er fulgt. Utvalget har vurdert om det ved forholdsvalg, som ved avtalevalg, bør stilles krav til kjønnsbalansen i organet som helhet.

Statistikk

Det fremgår av *Kommunal organisering 2012* (NIBR-rapport 2012: 21) at andelen kommuner som benytter seg av forholdsvalgmetoden ved valg av formannskap, har sunket fra 88,5 prosent etter kommunestyrevalget i 1999 til 65,9 prosent etter valget i 2011. Tilsvarende tall for valg til fylkesutvalget er henholdsvis 72,2 og 57,1 prosent.

Andelen kvinner i formannskapet har ligget stabilt rundt 40 prosent. Når det gjelder andelen kvinner i fylkesutvalgene, har den variert noe mer, men ligger på 44 prosent i perioden 2011–2015.

Utvalget kjenner ikke til at det foreligger noen oversikt over hvordan valg av faste utvalg skjer, men andelen kvinner i faste utvalg/komiteer har ligget stabilt rundt 45 prosent i kommunene ved de siste valgene. Andelen kvinner i utvalg/komiteer er noe høyere i fylkeskommunene, 47 prosent i 2012, uendret fra 2008.

Løsninger i annet regelverk

Det finnes i dag enkelte bestemmelser i lovverket som skal bidra til kjønnsbalanse i organet som helhet selv om valg av medlemmer skjer ved forholdsvalg. Vi har for eksempel enkelte særregler om forholdsvalg av medlemmer til forliksrådet i domstolloven § 57. Forliksrådet skal etter domstolloven § 27 andre ledd ha tre medlemmer og like mange varamedlemmer. Blant medlemmene og blant varamedlemmene skal det være både kvinner og menn. Ved forholdsvalg gir kommuneloven ingen valgteknisk løsning på hvordan kravet om kjønnsfordeling skal oppfylles dersom tre grupperinger i kommunestyret velger hvert sitt medlem og disse er av samme kjønn. I domstolloven § 57 fjerde ledd er det tatt inn enkelte særregler om forholdsvalg av forliksrådsmedlemmer. Det følger av denne bestemmelsen at dersom ikke begge kjønn er representert i forliksrådet etter at valgoppgjøret er gjennomført i henhold til kommuneloven § 37, 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.

Vurdering

Begge kjønn er, som tallene viser, godt representert i både formannskap/fylkesutvalg og faste utvalg/komiteer. Andelen kvinner i formannskapene varierer imidlertid mye mellom kommunene. I valgperioden 2011–2015 varierte kvinneandelen i formannskapene fra 0 til 71,4 prosent. For fylkesutvalgene var variasjonen en del mindre, fra 22,2 til 60 prosent.

Å ta inn tilsvarende regler om opprykk av det underrepresenterte kjønn i kommuneloven som i domstolloven samtidig som det stilles krav til den totale sammensetningen av det folkevalgte organet, vil bidra til en bedre kjønnsmessig

balanse i folkevalgte organer valgt ved forholdsvalg. På den annen side er det enkelte argumenter mot en slik løsning. For det første vil det ved en slik løsning bli mer tilfeldig hvilke lister (partier) som får valgt inn sine foretrukne kandidater, da dette vil kunne avhenge av kjønnsbalansen på de andre listene. Hvilke personer et parti foreslår som kandidater til et utvalg, kan bli avgjørende for hvilke kandidater et annet parti får valgt inn, hvilket vil kunne sies å være betenkelig ut fra demokratihensyn. Følgende eksempel kan illustrere dette:

Det skal velges syv medlemmer av et utvalg. Valget foregår som forholdsvalg. Tre partier blir representert i utvalget, med henholdsvis tre, tre og ett medlem. Dersom det innføres krav til den kjønnsmessige balansen i utvalget som helhet også ved forholdsvalg, vil kjønns sammensetningen i utvalget totalt sett måtte bli tre av det ene kjønn og fire av det andre. Dersom kandidatene fra det underrepresenterte kjønn skal rykke opp fra den listen som har fått færrest stemmer, slik det er etter domstoloven, kan de to største partiene i praksis avgjøre hvilket kjønn det minste partiet kan være representert med i organet. Dette kan de for eksempel gjøre ved begge å stille med to kvinner og én mann. Det minste partiet vil da ikke kunne få valgt inn en kvinne, for kvoteringsreglene vil gjøre at en mann eventuelt rykker opp på denne listen for å sikre kjønnsbalanse i organet som helhet.

En slik regel vil innebære en viss inngripen i partienes rett til selv å bestemme hvilke personer de ønsker å la seg representere med.

Utvalget viser til at andelen kvinner i så vel formannskap som faste utvalg er rundt 40 prosent og over. Utvalget registrerer likevel at tallene varierer mye fra kommune til kommune. Dette er klart i strid med målet med regelverket. *Utvalgets flertall (Bjørnå, Flåte, Flåten, Halvorsen, Haugland, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl)* mener derfor at kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg også bør knyttes til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare til det enkelte listeforslag. Utvalgets flertall foreslår at dersom det ene kjønn blir underrepresentert i organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått flest stemmer.

Utvalgets mindretall (Hopsnes og Narud) mener statistikken viser at begge kjønn er godt representert i både formannskap/fylkesutvalg og faste utvalg/komiteer med dagens regelverk. Samtidig vil flertallets forslag medføre at noen partier i praksis kan tvinge andre partier til å

velge inn en folkevalgt av et bestemt kjønn. Slik mindretallet ser det, vil dette utgjøre et demokratisk problem. Etter mindretallets syn må hensynet til demokrati på dette punkt gå foran hensynet til kjønnsbalanse. Det vises også til at den regelen som flertallet foreslår, vil medføre et ytterligere kompliserende element i allerede svært utilgjengelige regler. Dette var også begrunnelsen for å utforme gjeldende rett slik den er utformet i dag.¹ Mindretallet foreslår derfor å videreføre gjeldende rett.

13.3 Adgang til å rette på stemmesedlene

13.3.1 Gjeldende rett

Kommuneloven §§ 36 og 37 inneholder bestemmelser om hvordan et folkevalgt organ skal gå frem dersom organet ved forholdsvalg skal velge medlemmer til et annet folkevalgt organ. § 36 nr. 1 andre punktum fastsetter at et forslag til valgliste ved forholdsvalg kan inneholde inntil dobbelt så mange *forskjellige* navn som det skal velges medlemmer. Disse bestemmelsene regulerer ikke direkte om organets medlemmer kan foreta endringer på det innleverte listeforslaget når de skal velge medlemmer til andre folkevalgte organer.

Reglene om kandidatkåringen ved forholdsvalg fremgår av § 37 nr. 2. Disse reglene sier også indirekte noe om hvilke endringer som kan gjøres på stemmesedlene. Det følger av denne bestemmelsen at når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, teller man opp antall stemmer den enkelte kandidat har fått. Først teller man opp de navnene som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidaten som får flest stemmer, er valgt. Skal listen ha mer enn én plass, teller man deretter opp de navn som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidaten som får flest stemmer til sammen ved de to opptellingene, når man ser bort fra den som allerede er valgt, blir valgt. På samme måte fortsetter man inntil alle plasser listen skal ha, er besatt, med de modifikasjoner som måtte følge av reglene om kjønnsmessig fordeling. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, anses den valgt som står først i rekkefølgen på listen.

Ved opptellingen ser man bort fra navn på kandidater fra andre valglistes.

Bortsett fra forbudet mot å føre opp kandidatnavn fra andre lister (slengere), inneholder ikke

¹ Se NOU 1990: 13, side 378.

loven bestemmelser om adgangen til å endre på stemmesedlene. Det fremgår imidlertid av moti-vene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92), side 287, hvilke endringer som kan gjøres på listeforslaget. Det er adgang til å stryke kandidatnavn og å endre rekkefølgen på navnene.

13.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det kan stilles spørsmål ved om det bør være adgang til å endre på stemmesedlene (det innleverte listeforslaget) når det er *et folkevalgt organ* som skal velge medlemmer til et annet folkevalgt organ. Dette fordi det er flertallet i det enkelte parti som er representert i det velgende organet, som bestemmer hvordan listeforslaget

fra partiet skal lyde. Det foretas således i realiteten et valg internt i det enkelte partiet hvor alle medlemmene i organet får si sin mening før listeforslaget blir satt opp. Å videreføre mulighetene til å endre på listene vil i realiteten innebære å gi mindretallet i partiet en omkampmulighet. Utvalget kan ikke se at det er behov for å kunne endre på et innlevert listeforslag. Listeforslaget er satt opp etter en demokratisk prosess hvor samtlige medlemmer av partiet i organet har fått gi uttrykk for sin mening om både hvilke kandidater partiet ønsker å sette på listen, og i hvilken rekkefølge de skal stå.

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

Kapittel 14

Godtgjøring og velferdsgoder

14.1 Folkevalgtes rett til godtgjøring og dekning av utgifter mv.

14.1.1 Innledning

Utvalget mener det er viktig med bred folkelig deltakelse i lokaldemokratiet. Én forutsetning for å få til dette er økonomiske ordninger som gjør det mulig for alle å delta i lokalpolitikken. Ordningene med godtgjøring og dekning av utgifter og økonomisk tap til de som har kommunale tillitsverv, er derfor sentrale elementer for å sikre bred deltakelse i lokaldemokratiet.

Utvalget mener de eksisterende ordningene er gode, og at det ikke er behov for vesentlige endringer. Utvalget foreslår likevel noen presiseringer i lovverket for å tydeliggjøre det og bringe det mer i tråd med praksis. Utvalget foreslår blant annet en bestemmelse som klargjør at det kan gis en samlet kompensasjon som omfatter både godtgjøring og erstatning for tapt inntekt til folkevalgte som i større eller mindre grad blir frikjøpt fra sine ordinære gjøremål. Utvalget foreslår videre å lovfeste at personer som har vært folkevalgte på minst halv tid, etter søknad skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder.

14.1.2 Gjeldende rett

14.1.2.1 Arbeidsgodtgjøring

Det følger av kommuneloven § 42 at «den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv».

Rett til godtgjøring har alle som har et kommunalt tillitsverv. Dette omfatter for det første alle medlemmer av folkevalgte organer i kommunen. Det omfatter også de som velges inn i interkommunale styreverv etter kommuneloven § 27 og til representantskapet i interkommunale selskaper. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har

i en tolkningsuttalelse¹ uttalt at også leder av representantskapet i et IKS etter departementets vurdering må anses å ha et tillitsverv etter kommuneloven § 42.

Særlovgivningen inneholder enkelte bestemmelser om ulike typer samarbeidsutvalg, for eksempel samarbeidsutvalg etter opplæringsloven § 11-1. Medlemmene i slike utvalg innehar i utgangspunktet ikke et kommunalt tillitsverv, da disse ikke utfører oppgaver på vegne av kommunen. De sitter i utvalget for å ivareta egne interesser, ikke kommunens. I tilfeller hvor kommunen har delegert styringsoppgaver eller avgjøresmyndighet til styret, jf. kommuneloven § 11, vil medlemmene likevel inneha et tillitsverv etter kommuneloven § 42.

Det er kommunestyret selv som må fastsette reglene for godtgjøring. Denne myndigheten kan ikke delegeres til andre.

Kommuneloven inneholder ikke regler om hvordan godtgjøringen skal fastsettes. Kommunestyret fastsetter selv de nærmere regler for dette. Godtgjøringen kan for eksempel fastsettes per møte eller år, eller ved en kombinasjon av begge. Godtgjøring kommer i tillegg til erstatning for tap av inntekt etter § 41 nr. 2. Godtgjøringen skal derfor ikke reduseres fordi den folkevalgte får lønn fra egen arbeidsgiver eller erstatning for tapt arbeidsinntekt etter § 41 nr. 2.

Kommuneloven gir heller ikke noen regler om hvor stor godtgjøringen skal være. Også dette er noe kommunestyret selv må ta stilling til. Godtgjøringen skal fastsettes ut fra hvor stor arbeidsmessig belastning vervet innebærer.

Det har i dag blitt vanlig å snakke om frikjøp av politikere. Dette innebærer at den folkevalgte tar seg fri fra sitt ordinære arbeid. I slike tilfeller fastsetter ofte kommunene en samlet fast årlig godtgjøring som skal dekke både arbeidsgodtgjøring etter § 42 og erstatning for inntektstap etter § 41 nr. 2.

¹ Sak 13/2022-2.

Kommuneloven inneholder ikke noe forbud mot å yte godtgjøring i andre tilfeller enn etter reglene i § 42. Mange kommuner har for eksempel innført en ordning med ettergodtgjøring (etterlønn) til folkevalgte som innebærer at de særlig folkevalgte med verv av et visst omfang kan motta godtgjøring i en viss periode etter utløpet av valgperioden. Retten til slik godtgjøring vil normalt bortfalle dersom den folkevalgte for eksempel får seg nytt arbeid eller mottar alderspensjon.

14.1.2.2 Dekning av utgifter og økonomisk tap

Skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring

Etter kommuneloven § 41 nr. 1 har personer med tillitsverv krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring i forbindelse med vervet. Kommunestyret fastsetter selv nærmere regler om dette. Retten til slik godtgjøring er ikke begrenset til deltakelse i selve møtene. Tillitsvalgte har også krav på godtgjøring i andre sammenhenger som har direkte tilknytning til vervet. Dette kan eksempelvis være hvis de er på befaring i forbindelse med en byggesak, eller dersom de forhandler med grunneiere på vegne av kommunen.

Det er i utgangspunktet ingen begrensninger på retten til å få dekket reiseutgifter, selv ikke hvor en folkevalgt i en periode enten jobber eller studerer utenfor kommunen. Dette er forutsatt av kommunalkomiteen i Innst. O. nr. 8 (1996–97) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.v., side 12.*

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet har uttalt at selv om loven ikke generelt kan sies å åpne for å sette et øvre tak på hvor store reiseutgifter som kan dekkes, heller ikke for lange utenlandsreiser, så vil det likevel i enkelte tilfeller kunne være spørsmål om det kan være grunnlag for å trekke en annen konklusjon ut fra en konkret vurdering. Ved denne vurderingen vil blant annet formålet med reisen være et tolkningsmoment. Dette vil nok særlig gjelde i tilfeller hvor det å delta på møtet kombineres med andre gjøremål og deltakelsen på møtet ikke anses å være hovedformålet med reisen.

Erstatning for tap av inntekt og påførte utgifter

Personer som må ta seg fri fra arbeidet eller andre gjøremål for å utføre et tillitsverv, kan påføres et økonomisk tap for eksempel ved at de blir trukket i lønn, eller utførelsen av vervet kan påføre dem

utgifter. Det følger av § 41 nr. 2 at de i så fall har krav på at tap av inntekt og påførte utgifter som følge av vervet erstattes opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret fastsetter selv satsene for slik erstatning.

Det er ikke alltid like lett å dokumentere hvor stort det økonomiske tapet har vært. Lovverket åpner derfor for erstatning for både legitimert og ulegitimert tap. Kommunestyret skal på denne bakgrunn fastsette to ulike maksimumssatser – én for legitimert og én for ulegitimert tap. Ved fastsettelse av satsene er utgangspunktet at det skal gis full kompensasjon, men at det likevel kan settes et maksimumsbeløp som vil gi de fleste med tillitsverv full kompensasjon for tapet. Tap som ikke kan dokumenteres, må sannsynliggjøres.

Med inntekt i lovens forstand er det ikke utelukkende tenkt på lønnsinntekt i ordinære ansettelsesforhold. Også folkevalgte uten fast lønnet arbeid, for eksempel hjemmeværende, pensjonister og studenter, har krav på erstatning for tapt arbeidsinntekt.² Disse gruppene kan få erstattet tap i inntekt når de må forsømme sine ordinære gjøremål for å ivareta tillitsverv. Tap i inntekt som følge av at ordinære gjøremål må forsømmes, lar seg av praktiske årsaker vanskelig legitimere. For slike tilfeller stilles det i stedet krav om at tapet må være sannsynliggjort. Det følger av dette at studenter skal ha erstatning for tapt inntekt dersom de kan sannsynliggjøre at studiene måtte forsømmes på grunn av vervet. Tilsvarende gjelder for hjemmeværende og pensjonister. Dersom vervet må utføres til samme tid som den hjemmeværende eller pensjonisten utfører sine ordinære gjøremål, vil den folkevalgte ha rett til slik erstatning.

Utgifter som faller inn under denne bestemmelsen, er for eksempel utgifter til barnepass, stedfortreder, stell av syke og eldre og lignende.

14.1.2.3 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. Kommuner må også uten en slik regel kunne innføre en pensjonsordning for folkevalgte, jf. at kommuners kompetanse er negativt avgrenset. Bestemmelsen begrenser likevel kompetansen noe i og med at det etter bestemmelsen er kommunestyret selv som må treffe beslutningen om å opprette eller slutte seg til en slik pensjonsordning.

² NOU 1990: 13, side 194.

§ 43 nr. 2 inneholder en hjemmel for Kongen til å gi nærmere bestemmelser om det materielle innholdet i slike pensjonsordninger. Forskriften legger en del begrensninger på hvilke pensjonsordninger som kan vedtas.

14.1.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er viktig med gode økonomiske støtteordninger for personer som er valgt til kommunale tillitsverv. Uten slike ordninger vil rekrutteringen til vervene kunne bli svært skjev. Dette fordi det da vil være mange som av økonomiske årsaker ikke vil se seg i stand til å påta seg slike tillitsverv.

Dagens ordninger er etter utvalgets vurdering tilfredsstillende, og utvalget ser ikke behov for å gjøre vesentlige endringer på dette området.

14.1.3.1 Godtgjøring

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at personer med tillitsverv har krav på godtgjøring for sitt arbeid, og at kommunestyret selv skal fastsette nærmere regler om godtgjøringen. Utvalget mener likevel at det er behov for å endre gjeldende rett på ett punkt.

Det ble under punktet om gjeldende rett redegjort for at leder av representantskapet i et interkommunalt selskap etter departementets vurdering måtte anses å ha et tillitsverv etter kommuneloven § 42 og dermed krav på godtgjøring i tråd med dette regelverket. Utvalgets forslag skal ikke tolkes så vidt. Utvalget legger i sin vurdering vekt på at representantskapet ikke er et folkevalgt organ, men et selskapsorgan. Hovedfunksjonen til lederen av representantskapet er å være møteleder i representantskapet. Vedkommende pekes ikke ut for å ivareta noen direkte kommunale interesser. Disse momentene til sammen innebærer etter utvalgets vurdering at vervet som leder av representantskapet i et interkommunalt selskap ikke er å anse som et kommunalt tillitsverv.

14.1.3.2 Dekning av utgifter og økonomisk tap

Utvalget ser ikke behov for hverken å stramme inn eller å utvide retten til å få dekket utgifter og økonomisk tap som følge av å ha et tillitsverv. Tillitsvalgte bør fortsatt ha krav på reise-, kost- og overnattingsgodtgjøring etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget.

Tapt inntekt og andre utgifter som følge av vervet bør også erstattes. Selv om utgangspunktet

etter utvalgets vurdering bør være at den tillitsvalgte får dekket sitt faktiske inntektstap og sine faktiske utgifter, bør det likevel kunne fastsettes en øvre grense for hvor stor erstatning som kan ytes. Denne grensen må være realistisk og settes så høyt at den vil være tilstrekkelig til å dekke det faktiske påførte inntektstapet eller de faktiske utgiftene for de fleste folkevalgte.

14.1.3.3 Særlig om frikjøp

Frikjøp er en praktisk ordning, men utvalget mener at ordningen ikke er i tråd med kommunelovens regelverk i og med at kommuneloven legger til grunn at det skal ytes én godtgjøring for selve arbeidet i tillitsvervet og én erstatning for tapt inntekt.

Godtgjøring etter gjeldende kommunelov § 42 og erstatning for tap av inntekt etter § 41 nr. 2 skal ytes uavhengig av hverandre. Den tillitsvalgte har således krav på godtgjøring selv om vedkommende ikke blir trukket i lønn av arbeidsgiveren, og det skal ikke tas hensyn til godtgjøringen ved beregningen av det økonomiske tapet. Utvalget mener at dette som et utgangspunkt fortsatt bør gjelde.

Utvalget vil imidlertid foreslå å åpne for at ordførere og andre folkevalgte som frikjøpes fra sitt ordinære arbeid for å utføre kommunale tillitsverv, heller mottar én fast sum i kompensasjon. Denne kompensasjonen skal da dekke både erstatning for tap av inntekt og godtgjøring for utførelse av vervet/vervene, både eventuell fast godtgjøring og møtegodtgjøring. Utvalget foreslår å ta inn en bestemmelse om dette i loven.

14.1.3.4 Pensjon

Utvalget foreslår å videreføre reglene om pensjonsordning for folkevalgte i kommuneloven § 43 i ny kommunelov.

14.1.3.5 Ettergodtgjøring

Etter kommuneloven § 40 nr. 1 har folkevalgte rett til permisjon fra sitt arbeid i fire år eller for resten av valgperioden for å ivareta et kommunalt verv på heltid eller deltid. Folkevalgte som innehar slike verv i mer enn én periode, har dermed ikke krav på permisjon fra arbeidet. Det kan også være vanskelig å skaffe seg et nytt arbeid som man kan tiltre akkurat ved utløpet av valgperioden. Disse forholdene kan medføre at en del folkevalgte ikke vil ha noe arbeid å gå tilbake til ved utløpet av valgperioden. Dette vil særlig gjelde heltidsfolke-

valgte. Utvalget mener dette vil kunne påvirke rekrutteringen til folkevalgte verv.

Utvalget er kjent med at mange kommuner har innført ordninger med ettergodtgjøring til personer som i hovedsak har vært folkevalgte. KS har også som et ledd i arbeidet med å styrke de folkevalgtes arbeidsvilkår anbefalt å gi ettergodtgjøring i slike tilfeller. Utvalget mener det er viktig at personer som tar på seg omfattende folkevalgte verv, har et visst økonomisk sikkerhetsnett ved utløpet av valgperioden. Folkevalgte bør også ha et tilsvarende sikkerhetsnett dersom de mot sin vilje må tre ut av vervet i løpet av valgperioden. Dette vil særlig være aktuelt for kommuneråder. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at folkevalgte i verv på minst halv tid skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en jobb å gå tilbake til. Annen inntekt som opparbeides i perioden for ettergodtgjøring, skal gå til fradrag i godtgjøringen. Dette skal ikke bare gjelde for lønnsinntekt, men også for næringsinntekt, honorarer, pensjonsinntekt og lignende. Ettergodtgjøringen skal etter utvalgets forslag også forkortes med inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra.

14.2 Folkevalgtes rett til ulike velferdsgoder

14.2.1 Innledning

Kommunalt ansatte kan ha rett til sykelønn, foreldrepermisjon, foreldrepenger, feriepenger, pensjon mv. I dette kapitlet ser utvalget nærmere på i hvilken utstrekning kommunalt folkevalgte har rettigheter etter disse regelverkene.

Utvalget skal ifølge mandatet ikke foreslå konkrete lovforslag i særlovgivningen. Utvalget mener likevel at lovgivningen bør endres, eventuelt tydeliggjøres, slik at folkevalgte som har et tillitsverv som tilsvarer minst 50 prosent stilling, bør gis de samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte i kommunene.

14.2.2 Gjeldende rett

14.2.2.1 Innledning

Folkevalgte er ikke ansatt i kommunen, men er valgt inn i tillitsverv. De mottar ikke lønn, men arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt inntekt etter kommuneloven kapittel 7. Folketrygdloven, arbeidsmiljøloven og ferieloven inneholder regler om ulike velferdsordninger.

Hvilke ytelser en person har rett til etter disse bestemmelsene, og eventuelt i hvor stort omfang, avhenger i mange tilfeller av om vedkommende er å anse som arbeidstaker eller frilanser i de enkelte lovenes forstand. Om en folkevalgt skal anses som arbeidstaker, frilanser eller noe helt annet, beror på i hvilken sammenheng og etter hvilket regelverket spørsmålet skal vurderes. I så fall vil de kunne ha krav på noen rettigheter som er knyttet til disse begrepene. Om dette er tilfellet, vil bero på en konkret vurdering av de enkelte rettsreglene. Det er derfor avgjørende å finne ut av om folkevalgte er å anse som arbeidstakere eller frilansere etter de ulike lovene.

14.2.2.2 Er folkevalgte å anse som arbeidstakere eller frilansere?

Etter folketrygdloven § 1-8 er en arbeidstaker *enhver som arbeider i annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse*. Frilanser er *enhver som utfører arbeid eller oppdrag utenfor tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse, men uten å være selvstendig næringsdrivende*, jf. § 1-9.

En nesten likelydende definisjon av begrepet finner vi i arbeidsmiljøloven § 1-8 og i ferieloven § 2. Arbeidstaker er etter disse lovene *enhver som utfører arbeid i annens tjeneste*. Arbeidstakerbegrepet skal tolkes likt etter arbeidsmiljøloven og ferieloven, jf. Rt. 2013, side 354.

I Ot.prp. nr. 29 (1995–96) *Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven)*, side 29, står det følgende om frilansere:

Gruppen omfatter mange utøvende kunstnere, journalister og andre som ikke kan anses som ansatt. Videre omfatter gruppen personer som mottar ulike former for lønn, provisjon, honorar, godtgjørelse som medlem i styrer og råd m.m. Det vises bl.a. til gjeldende lov § 16-2 første ledd bokstav b, jf. skatteloven § 55 første ledd nr. 1 bokstav a og b.

Ordfører nevnes her ikke særskilt.

En nærmere omtale av arbeidstakerbegrepet finnes også i NOU 2004: 5 *Arbeidslovutvalget*, side 154. Omtalen knytter seg til begrepet slik det er definert i arbeidsmiljøloven, det vil si *enhver som utfører arbeid i annens tjeneste*.

Arbeidstakerbegrepet må også avgrenses mot tillitsverv. Det må videre avgrenses mot andre personer som er utnevnt eller valgt. En offentlig ombudsmann er valgt eller oppnevnt til sitt verv og vil derfor som utgangspunkt ikke reg-

nes som arbeidstaker. Det samme gjelder for stortingsrepresentanter, kommunestyremedlemmer, ordførere, overformyndere og verger. Generelt må det avgrenses mot personer som utfører en offentligrettslig plikt som ombud, formenn og medlemmer som er valgt eller oppnevnt til offentlige råd, styrer o.l. og som har lovplikt til å motta disse verv.

Definisjonen av arbeidstaker i arbeidsmiljøloven og i folketrygdloven er veldig like, og momentene det legges vekt på ved vurderingen av begrepet, er de samme etter begge lovene. Forarbeidene er imidlertid likevel litt forskjellige. Det er ikke avgjørende for vurderingen etter én lov hvilken kategori vedkommende kommer i etter en annen lov.

Ovennevnte peker i retning av at folkevalgte som et utgangspunkt ikke er å anse som arbeidstakere hverken i folketrygdlovens, arbeidsmiljølovens eller ferielovens forstand. Dette kan synes klarere etter arbeidsmiljøloven og ferieloven enn etter folketrygdloven, jf. ovennevnte forarbeider. I en kjennelse av 24. januar 2014 kom imidlertid Trygderetten til at en ordfører var å anse som arbeidstaker etter folketrygdloven § 1-8. Saken ble brakt inn for Frostating lagmannsrett som også kom til at ordføreren var å anse som arbeidstaker etter folketrygdloven § 1-8, jf. dom av 24. april 2015 (LF-2014-105447). Saken er ikke endelig avgjort da den er tillatt fremmet for Høyesterett.

14.2.2.3 *Rettigheter etter folketrygdloven*

Folketrygdloven regulerer blant annet rett til sykepenger, omsorgspenger ved barns eller barnepassers sykdom, ytelser ved yrkesskade, foreldrepenger og pensjon. Hvilke ytelser, eventuelt i hvor stort omfang, en person har rett til etter disse bestemmelsene, avhenger av om vedkommende er å anse som arbeidstaker eller frilanser i folketrygdlovens forstand.

Folketrygdloven kapittel 8 regulerer retten til sykepenger. Etter disse reglene er retten til sykepenger gunstigere for arbeidstakere enn for frilansere, da sistnevnte ikke har dekning de første 16 kalenderdagene, jf. folketrygdloven § 8-38.

Retten til omsorgspenger ved barns eller barnepassers sykdom gjelder både til arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende, jf. folketrygdloven § 9-5. Frilansere og næringsdrivende mottar imidlertid som en hovedregel ikke omsorgspenger før fra ellevte dag, jf. § 9-9.

Også ytelser ved yrkesskade avhenger i utgangspunktet av om personen er å anse som arbeidstaker eller frilanser. Etter folketrygdloven § 13-6 gjelder regelverket for yrkesskade automatisk for arbeidstakere. Frilansere kan tegne frivillig yrkesskadetrygd etter § 13-13. De vil da også omfattes av regelverket.

Når det gjelder retten til foreldrepenger etter folketrygdloven kapittel 14, følger det av § 14-6 første ledd at rett til foreldrepenger i utgangspunktet opptjenes ved yrkesaktivitet med pensjonsgivende inntekt, jf. folketrygdloven § 3-15, i minst seks av de siste ti månedene før uttak av foreldrepenger starter. Dette vilkåret for rett til foreldrepenger er det samme for folkevalgte som for ansatte i kommuner. Skillet mellom arbeidstaker og frilanser vil imidlertid ha betydning for beregningen av foreldrepenger.

Godtgjøring og erstatning for tap av inntekt som følge av folkevalgt verv er å anse som pensjonsgivende inntekt, jf. folketrygdloven § 3-15. På dette området har derfor ikke skillet mellom arbeidstaker og frilanser noen betydning.

14.2.2.4 *Rett til foreldrepermisjon etter arbeidsmiljøloven*

Reglene om foreldrepermisjon etter arbeidsmiljøloven er like for ansatte og folkevalgte. Alle foreldre har rett til slik permisjon uavhengig av om de faller inn under arbeidstakerbegrepet eller ikke.

14.2.2.5 *Ferieloven*

Ferieloven regulerer blant annet rett til feriepenger. Det følger av § 2 at ferieloven gjelder for arbeidstakere. Folkevalgte er ikke arbeidstakere etter ferieloven. Folkevalgte har derfor ikke rett til feriepenger.

14.2.3 **Utvalgets vurderinger**

Utvalget mener det er viktig for det representative demokratiet at folkevalgte har de samme rettigheter til ulike velferdsordninger som det ansatte i kommunene har. Dette gjelder etter utvalgets vurdering enten det dreier seg om rettigheter etter folketrygdloven, ferieloven eller annen velferdslovgivning. Lokaldemokratiet i Norge bygger på det representative demokratiet. En forutsetning for at denne styringsmodellen skal ha bred legitimitet, er at de folkevalgte ikke bare velges blant et snevert utvalg av befolkningen. Det er viktig at alle deler av befolkningen tar del i styret. En

forutsetning for å få til dette er å ha velferdsordninger som gjør det mulig for alle å delta i lokalpolitikken. Dersom for eksempel en ordfører som blir sykemeldt, ikke har krav på sykepenger, vil det kunne føre til at mange vil ha betenkeligheter med å ta på seg et slikt verv. De færreste har økonomi til å klare seg gjennom en lengre sykemeldingsperiode uten at de får sykepenger. Dersom ordføreren anses som frilanser, vil vedkommende ikke ha rett sykepenger for de 16 første kalenderdagene av sykefraværet.³

Som beskrevet foran, under punktet om gjeldende rett, er det i mange tilfeller uklart hva slags rettigheter de folkevalgte har. Utvalget mener på denne bakgrunn at det er behov for å gå gjennom hele dette regelverket for å sikre at folkevalgte har rett til aktuelle velferdsgoder på lik linje med arbeidstakere.

³ Folketrygdloven § 8-38 andre ledd.

Utvalget vil i den forbindelse påpeke enkelte utgangspunkter. Etter utvalgets vurdering er det ikke naturlig å anse folkevalgte som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven og ferieloven, men utvalget mener at det er mer usikkert etter folketrygdloven. Utvalget mener at det vil være mest hensiktsmessig å regulere folkevalgtes rett til ulike velferdsordninger direkte i det enkelte lovverk, også i folketrygdloven, og det uavhengig av resultatet i ovenfor nevnte sak som står for Høyesterett. Utvalget mener imidlertid at det kun bør være aktuelt å likestille folkevalgte med arbeidstakere i tilfeller hvor godtgjøringen de mottar, utgjør hovedinntekten deres.

Utvalget mener derfor at lovgivningen bør endres slik at folkevalgte med omfattende tillitsverv, det vil si folkevalgte som har et tillitsverv som tilsvarer minst 50 prosent stilling, gis de samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte i kommunene.

Kapittel 15

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte

15.1 Innledning

Utgangspunktet er at alle opplysninger de folkevalgte trenger for å treffe vedtak, skal fremgå av administrasjonens saksfremstilling med vedlegg. Samtidig beror det på skjønn hvilke opplysninger som er nødvendige for at en sak skal være tilstrekkelig opplyst. Dette skjønnen utøves av administrasjonen i hver enkelt sak som legges frem. Hvis de folkevalgte er uenige med administrasjonen i synet på hvilke dokumenter og opplysninger de folkevalgte skal få, oppstår spørsmålet om hvor omfattende innsynsretten er, og hvem som har siste ord om innsynsrettens omfang. Etter gjeldende rett har folkevalgte en videre innsynsrett i kommuneadministrasjonens dokumenter enn det som følger av offentlighetsloven. Dette er imidlertid ulovfestede regler som er uklare og praktiseres på ulik måte i kommunene. Utvalget foreslår derfor å lovfeste og presisere gjeldende rett.

Utvalget ønsker å styrke de folkevalgtes muligheter til å ivareta ansvaret for styring og kontroll av kommunen. For å sikre at de folkevalgte har den informasjonen de trenger for å utføre vervet sitt, foreslår utvalget at kommuneloven gir dem rett til innsyn i administrasjonens taushetsbelagte opplysninger og opplysninger som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven. Utvalget mener at folkevalgtes innsynsrett bør være videre enn allmennhetens innsynsrett, og foreslår derfor å lovfeste en *utvidet innsynsrett for folkevalgte*.

Den utvidede innsynsretten skal ligge til de folkevalgte organene, og ikke til den enkelte folkevalgte. Det er organets behov for opplysningene som er sentralt i en slik utvidet innsynsrett, og ikke den enkelte folkevalgtes. Hvis innsynskravet gjelder opplysninger i administrasjonen som er taushetsbelagte, må et flertall av de avgitte stemmene i organet stemme for at organet skal kreve innsyn. Hvis krav om innsyn gjelder opplysninger i administrasjonen som kan unntas fra offentlighet etter offentlighetslovens regler, er det tilstrekkelig at tre medlemmer av organet, alter-

nativt et flertall av de som avgir stemme, stemmer for at organet skal kreve innsyn.

Kommunestyret kan etter utvalgets forslag kreve innsyn i alle saker, mens andre folkevalgte organer bare kan kreve innsyn i saker som ligger til organets virkeområde. Utvidet innsynsrett for folkevalgte skal etter utvalgets forslag først kunne kreves når administrasjonen har truffet vedtak eller avgitt innstilling til folkevalgt organ.

I forlengelsen av utvidet innsynsrett kommer spørsmålet om de folkevalgte skal ha taushetsplikt om opplysninger som den utvidede innsynsretten har gitt dem tilgang til. Hvis folkevalgte får opplysninger som er taushetsbelagt med hjemmel i forvaltningsloven eller særlovgivningen, har de allerede taushetsplikt etter gjeldende rett. Utvalget foreslår at tilsvarende skal gjelde hvis de folkevalgte får opplysninger som kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven, og som kommunen har bestemt at det ikke skal gis innsyn i. Det foreslås således en bestemmelse i kommuneloven som pålegger de folkevalgte taushetsplikt for slike opplysninger.

Utvalget foreslår også at et dokument som blir oversendt til et folkevalgt organ på bakgrunn av en slik utvidet innsynsrett, ikke mister sin status som internt dokument som kan unntas fra innsyn. Det betyr at allmennheten ikke automatisk får rett til innsyn fordi innsyn allerede er gitt til et folkevalgt organ.

15.2 Utvidet innsynsrett

15.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven

Kommuneloven har ikke noen egen regulering av folkevalgtes innsynsrett i administrasjonens dokumenter utover at kommuneloven § 40 nr. 5 pålegger kommunestyret å fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

I forarbeidene til dagens kommunelov antas det «*som sikker (ulovfestet) rett*» at de folkevalgte har en innsynsrett som går utover det som fulgte av den dagjeldende offentlighetsloven fra 1970.¹ Det blir fremhevet at det er uklart hvor langt denne retten går, og om den gjelder for den enkelte folkevalgte eller for organet. Det forrige kommunelovutvalget foreslo ikke noen lovfesting av de ulovfestede reglene. Kommunenes egne reglementer skulle i tråd med intensjonene i forarbeidene ikke begrense den innsynsretten de folkevalgte har etter øvrige regler. Tanken var at den skulle regulere en videre innsynsrett for et folkevalgt organ og for de enkelte folkevalgte. Loven sier lite om hvilke virkninger et slikt reglement kan ha, eller betydningen av at det ikke utarbeides et reglement.

At folkevalgte organer kan, og i enkelte tilfeller vil, få tilgang til taushetsbelagte opplysninger, er forutsatt i kommuneloven § 31 nr. 2, som oppstiller en plikt til å lukke et møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.

For å ivareta kommunestyrets tilsynsansvar og rolle som øverste myndighet i kommunen er det gitt særregler som innebærer utvidet innsynsrett for kommunestyret. I kommuneloven § 76 er det bestemt at kommunestyret kan forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse. Det er kommunestyret som sådan som kan kreve dette, og ikke det enkelte kommunestyremedlemmet. Det enkelte medlemmets innsynsrett følger av de alminnelige innsynsregler i offentlighetsloven eller av kommunens eget reglement i medhold av § 40 nr. 5.

I hvilken grad de folkevalgte organenes rett til å få innsyn også gjelder taushetsbelagte opplysninger, er litt uklart. 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. I *Kommuneloven med kommentarer* er det lagt til grunn at dette innebærer at kommunestyret skal søke å utføre sin kontroll og overprøving på bakgrunn av generelle eller anonymiserte saksfremlegg hvis det er tale om taushetsbelagte opplysninger.² Et folkevalgt organ vil likevel kunne kreve innsyn i siste instans, og da følger også ansvaret som følger av reglene om taushetsplikt.

For kontrollutvalget er dette uttrykkelig regulert i lovens § 77 nr. 7. Utvalget kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument

og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene uavhengig av eventuell taushetsplikt. Det er utvalget selv som avgjør om det er nødvendig å innhente opplysningene. De samme regler gjelder for revisors innsynsrett, se § 78 nr. 6.

Offentlighetsloven

Reguleringen om allmennhetens rett til innsyn er gitt i Grunnloven og i offentlighetsloven. Folkevalgte organer og folkevalgte har samme innsynsrett som alle andre etter disse generelle reglene. Har man krav på innsyn etter offentlighetslovens bestemmelser, vil ikke organet vedkommende er medlem av, eller administrasjonen kunne nekte innsyn fordi den som ber om innsyn, er folkevalgt. Eventuelle kommunale reglementer kan ikke innskrenke den innsynsretten de folkevalgte har som vanlige borgere etter offentlighetsloven.

Etter offentlighetsloven § 3 er alle saksdokumentene åpne for innsyn så lenge ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Unntakshjemler følger av offentlighetslovens kapittel 3, hvor de viktigste er § 13 om innsyn i taushetsbelagte opplysninger og §§ 14 og 15 om interne dokumenter og dokumenter innhentet fra eksterne til intern saksbehandling.

I tillegg er § 16 viktig for kommunal virksomhet ettersom den gir §§ 14 og 15 om interne dokumenter og saksbehandling begrenset rekkevidde for dokumenter som går mellom ulike enheter innen kommunen. For eksempel gjelder ikke unntaket for interne dokumenter i § 14 for saksfremlegg med vedlegg til folkevalgt organ og saksliste til møte i folkevalgt organ. Dokumentene eller opplysningene vil likevel kunne unntas etter de øvrige bestemmelsene i kapittel 3, for eksempel § 13 om unntak for taushetsbelagte opplysninger og § 23 om unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m.

De fleste unntakshjemlene gir forvaltningen kun en adgang til å unnta dokumenter eller opplysninger på bakgrunn av sitt innhold eller karakter. Selv om forvaltningen kommer til at det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, plikter organet å vurdere meroffentlighet for hele eller deler av dokumentet, jf. § 11. Dersom hensynet til offentligheten veier tyngre enn behovet for unntak, bør organet gi innsyn. Det kan være særlig grunn til å praktisere meroffentlighet når det er en enkelt folkevalgt som ber om innsyn.³ I en

¹ NOU 1990: 13, side 289.

² *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 549.

³ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 370.

uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 24. juni 1986 er det også uttalt at «*prinsippet om meroffentlighet bør i alle tilfelle tas hensyn til også når medlemmene henvender seg direkte til andre kommunale etater*».

Hvis en folkevalgt ber om innsyn etter offentlighetsloven, vil et eventuelt avslag på vanlig måte kunne påklages til fylkesmannen.

15.2.2 Praksis

Innledning

Regelverket åpner for en viss variasjon når det gjelder praksis i kommunene og innholdet i reglementene. Utvalget har ikke oversikt over hvordan meroffentlighet praktiseres i kommunene når folkevalgte krever innsyn. Det er ikke særlig omtalt i departementets veileder og heller ikke i Oslo kommunes regelverk.

I en undersøkelse av praksis i kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, som ble gjennomført av Oslo Redaktørforening i 2014, viste det seg at 5 av 22 kommuner i fylket ikke har reglement for folkevalgtes innsynsrett.⁴ Mange av dem som har et reglement, har tatt utgangspunkt i Kommunal- og regionaldepartementets veileder med normalreglement. Utvalget vil her gå nærmere inn på innholdet i departementets normalreglement. For kommuner med parlamentarisk styreform viser utvalget særlig til reglementet som Oslo kommune har vedtatt.

Normalreglement

Departementet har utarbeidet en veileder om folkevalgtes innsynsrett og et normalreglement som kommunene kan benytte i sitt arbeid.⁵ Reglementet tar utgangspunkt i ulovfestet rett, offentlighetsloven og bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Reglementet er ikke rettslig bindende, og det er kun ment å være et utgangspunkt for kommunene. Det er ikke tilpasset kommuner med parlamentarisk styreform.

Normalreglementet tar som utgangspunkt at kommunestyret som øverste organ har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter. Øvrige

organer har innsynsrett i de delene av kommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde. Når det gjelder hvor langt innsynsretten går med hensyn til innsyn i taushetsbelagte opplysninger, legger normalreglementet punkt 4.1 til grunn at folkevalgte organer i visse tilfeller har adgang til å kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger:

I utgangspunktet omfatter ikke folkevalgtes rett til innsyn taushetsbelagte opplysninger. Kommunestyret og andre folkevalgte organer kan imidlertid ved flertallsvedtak kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger når det er klart behov for dette ved behandlingen av en konkret sak i vedkommende organ, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 4.

Enkelte sakstyper som skal behandles i et folkevalgt organ, vil på grunn av sin karakter kreve at organets medlemmer får tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Forvaltningslovens § 13 b første ledd nr. 2 fastslår at taushetsplikten ikke er til hinder for «*at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll*».

Utgangspunktet i normalreglementet er at selve innsynsretten tilligger de ulike folkevalgte organene, og ikke de enkelte folkevalgte. Praksis synes også å ha vært at det må fattes vedtak for at organet skal få oversendt taushetsbelagte opplysninger, jf. normalreglementets punkt 4.1. Det følger av normalreglementet at det kan gis ulike regler om hvor stort flertall et innsynskrav må ha, og ofte er det tilstrekkelig med et mindretall (minimum tre medlemmer eller en tredel). Også enkeltmedlemmer kan kreve innsyn, men deres innsynsrett er gjerne snevrere formulert, for eksempel begrenset til saker som vedkommende er med på å behandle.

Dagens normalreglement punkt 3 regulerer også tidspunkt for når retten til innsyn oppstår. Innsynsretten inntreffer når saken er fremlagt/sendt til politisk behandling. Dersom saken skal avgjøres i administrasjonen, gjelder retten til innsyn fra tidspunktet saken er ferdigbehandlet der.

Særlig om parlamentarisk styrte kommuner

I innledningen til departementets veileder og normalreglement gjøres det klart at reglementet ikke er anvendelig i kommuner med parlamentarisk styreform.

⁴ «... en opplyst offentlig samtale»? En rapport om etiske reglementer, kommunikasjonsreglementer og innsynsreglementer i kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, Oslo Redaktørforening, rapport 2014.

⁵ Veileder H-2142 fra Kommunal- og regionaldepartementet: *Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett – kommuneloven § 40 nr. 5, 2004.*

I forarbeidene til dagens lov ble det pekt på at det politiske mindretallet i parlamentarisk styrte kommuner kunne ha særlig dårlig tilgang til informasjon. Dette var fordi den formelle eller reelle avgjørelsen treffes i kommunerådet, hvor mindretallet ikke er representert. I utvalgets utredning stod det blant annet:⁶

Av den grunn bør det tas særskilt hensyn til mindretallets informasjonsbehov ved utforming av de lokale regler hvis man har valgt en slik styringsform.

I reglementet for folkevalgtes innsynsrett vedtatt av Oslo bystyre 5. mai 1999 sak 268 med senere endringer slås det fast i punkt 2 at et mindretall på tre medlemmer i bystyret kan kreve innsyn i kommunale saksdokumenter. For bystyrets organer har et mindretall på tre medlemmer rett til å kreve innsyn i saksdokumenter som omfatter de deler av kommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde. Det enkelte medlemmet av bystyret har innsynsrett i dokumentene i en konkret sak vedkommende deltar i behandlingen av, og denne innsynsretten inntreffer når saken er avgitt av byrådet.

I kommunenes reglement punkt 3.1 er det imidlertid gjort et unntak for dokumenter som inngår i byrådets saksbehandling:

Innsynsretten etter pkt. 2 omfatter ikke notater fra den enkelte byråd til byrådet og notater byrådene imellom. Notater som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for den politiske ledelse, til bruk for byrådets/byrådens egne forberedende vurderinger, kan unntas fra innsyn.

Om innsynsretten i taushetsbelagte opplysninger heter det følgende i kommunens reglement:

3.2

Mindretallets og enkeltrepresentanters innsynsrett etter pkt. 2 omfatter ikke innsyn i lovbestemt taushetsbelagte opplysninger. Flertallsinnsyn i taushetsbelagte opplysninger kan bare kreves der det er et klart behov for dette ved behandlingen av en konkret sak i vedkommende organ, jfr. forvaltningslovens § 13 b første ledd nr. 2 og 4. Se for øvrig pkt. 5.

3.3

Mindretallets og enkeltrepresentanters innsynsrett etter pkt. 2 omfatter ikke innsyn i

dokumenter fra kommuneadvokaten. Innsyn kan likevel gis der dette antas å kunne skje uten skadevirkning for kommunen eller privatpersoner.

Når det gjelder dokumenter som er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven §§ 14 til 26, har de folkevalgte i Oslo kommunes reglement punkt 5.3 andre ledd fått en adgang til å meddele dokumentene til bystyrets partigrupper. Det er altså lagt til grunn at de folkevalgte ellers har taushetsplikt om dokumenter og opplysninger som er unntatt offentlighet etter de nevnte bestemmelsene i offentlighetsloven.

Utover dette synes reglementet i Oslo kommune i stor grad å følge departementets normalreglement.

Både Oslo og Bergen har i sine reglementer bestemmelser om at innsynsretten inntreffer fra det tidspunktet da saken er ferdigbehandlet i byrådet.

15.3 Taushetsplikt

15.3.1 Gjeldende rett

Lovbestemmelser om taushetsplikt

Kommuneloven inneholder ingen egen bestemmelse om taushetsplikt for hverken folkevalgte eller ansatte. Forvaltningsloven har imidlertid flere bestemmelser om taushetsplikt som her kommer til anvendelse.

Den alminnelige regelen om taushetsplikt er gitt i forvaltningsloven § 13, som blant annet bestemmer følgende:

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med arbeidet eller tjenesten får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Det er ingen tvil om at de folkevalgte omfattes av denne bestemmelsen i og med at de *utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan*. Brudd på taushetsplikt er straffbart etter straffeloven § 209. Også de ansatte i kommunen er bundet av dette regelverket og kan ilegges sanksjoner ved brudd på reglene om taushetsplikt. I tillegg finner vi

⁶ NOU 1990: 13, side 382–383.

regler om taushetsplikt i særlover som sikkerhetsloven og barnevernloven.

Taushetsplikten gjelder for alt den folkevalgte får vite i forbindelse med tjenesten eller arbeidet vedkommende gjør som folkevalgt. Det er ikke avgjørende hvordan informasjonen kommer til den folkevalgte, så lenge det er klar sammenheng mellom vervet og henvendelsen eller meddelelsen av opplysningene. Taushetsplikten innebærer blant annet at de folkevalgte ikke selv kan gi informasjonen videre, og at de plikter å hindre at andre får tilgang til informasjonen. Dette kan medføre en aktiv handlingsplikt for de folkevalgte ved at man er ekstra oppmerksom på hvordan dokumenter skal beskyttes, og når man snakker om saken. Et utslag av dette er plikten til å lukke møter der det foreligger lovbestemt taushetsplikt, jf. kommuneloven § 31 nr. 2.

I de etterfølgende bestemmelsene i forvaltningsloven er det gitt flere unntak fra taushetsplikten som åpner for at taushetsbelagte opplysninger kan brukes av andre. Blant annet er §§ 13 a og 13 b relevante for folkevalgtes innsynsrett og tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

Etter § 13 b nr. 2 kan taushetsbelagte opplysninger brukes for å oppnå de formål de er gitt eller innhentet for. Dette vil typisk være i forbindelse med saksforberedelsen og det å treffe en avgjørelse i en konkret sak. Når et folkevalgt organ skal treffe et vedtak i en sak som inneholder taushetsbelagte opplysninger, må organet kunne få tilgang til opplysningene. Når kommunestyret eller et annet folkevalgt organ skal revidere eller kontrollere kommunens virksomhet eller foreta planleggingsoppgaver, vil § 13 b nr. 4 kunne benyttes som hjemmel for innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Taushetsplikten oppstiller som nevnt en plikt til å hindre at andre får tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Et spørsmål som diskuteres i juridisk teori, er om en folkevalgt uten hinder av taushetsplikten kan diskutere en sak med andre som ikke er medlemmer av samme organ som den folkevalgte. Rettstilstanden er uklar, men selv om det innebærer spredning av taushetsbelagte opplysninger, kan det neppe oppstilles noe absolutt forbud.⁷ Det vil normalt være et krav om at vedkommende den folkevalgte diskuterer med, også er folkevalgt eller omfattet av profesjonell taushetsplikt.

Behandling av saker med taushetsbelagte opplysninger i folkevalgte organer

I tillegg til den lovpålagte taushetsplikten etter forvaltningsloven og muligheten til å unnta dokumenter etter offentlighetsloven finnes det også regler i kommuneloven for å hindre at uvedkommende får tilgang til taushetsbelagte opplysninger som kan unntas etter offentlighetsloven. Kommuneloven § 31 regulerer møteoffentlighet når saker gjelder taushetsbelagte opplysninger mv., og når et møte skal eller kan lukkes. Det fremgår av denne bestemmelsen at møter i folkevalgte organer skal lukkes når det foreligger lovbestemt taushetsplikt, se nr. 2. Folkevalgte vil automatisk ha taushetsplikt etter § 13 første ledd nr. 1 og 2 om opplysninger som kommer frem i et møte som lukkes, dersom de aktuelle opplysningene er omfattet av taushetsplikten i forvaltningsloven. Opplysninger som kommer frem i lukkede møter, men som ikke er underlagt taushetsplikt, vil ikke den folkevalgte ha taushetsplikt om.

Se for øvrig kapittel 16 for mer informasjon om møteoffentlighet og regelverket for lukking av møter.

Taushetsplikt med grunnlag i instruks eller på annet grunnlag

Det har tidligere blitt ansett som gjeldende rett at de folkevalgte kunne pålegges taushetsplikt i en instruks.⁸ Dette var særlig knyttet til taushetsplikt i forbindelse med lukkede møter. For folkevalgte har det vært et vanskelig og omdiskutert tema hvorvidt, og i tilfelle av hvem, og om hva, den enkelte folkevalgte kan gis en slik instruks om taushetsplikt, utover det som følger direkte av lovbestemmelser om dette. Etter straffeloven § 209 er det ikke bare straffbart å krenke taushetsplikt som følger av *lovbestemmelse*. Også den som krenker taushetsplikt som følger av *gyldig instruks*, kan straffedømmes.

På bakgrunn av rettsutvikling og nyere teori må det nå kunne legges til grunn som gjeldende rett at det ikke er hjemmel i lovverket til å gi slik instruks til folkevalgte.⁹ I motsetning til kommunalt ansatte tjenestemenn er ikke folkevalgte i et underordningsforhold som gir kommunestyret eller andre folkevalgte organer kompetanse til å

⁷ *Kommunalrett*, Bernt, Overå og Hove, 4. utgave, 2. opplag, 2005, side 463.

⁸ *Kommunalrett*, Bernt, Overå og Hove 4. utgave, 2. opplag, 2005, side 465, og Ronny Lund, «Munnkurv på folkevalgte?», *Det juridiske fakultets skriftserie nr. 83*, Bergen, 2000, side 14 f., gir nærmere redegjørelse om tidligere vurderinger.

⁹ Ronny Lund, «Munnkurv på folkevalgte?» *Det juridiske fakultets skriftserie nr. 83*, Bergen, 2000.

pålegge folkevalgte taushetsplikt. Organene har ikke instruksjonsmyndighet over sine medlemmer. Det må videre anses som utelukket at de folkevalgte skal ha taushetsplikt ut fra en lojalitetsplikt overfor kommunen på samme måte som ansatte.

Dette innebærer at det i utgangspunktet i dag ikke kan gis en instruks som for eksempel pålegger folkevalgte taushetsplikt om opplysninger som fremkommer i lukkede møter, og som ikke er taushetsbelagte ved lov eller i medhold av lov. Det er da heller ikke adgang til å pålegge taushetsplikt om opplysninger i dokumenter som kun er unntatt offentlighet etter en av «kan-bestemmelsene» i offentlighetsloven. I juridisk teori er det likevel en viss åpning for å stille vilkår om bevaring av taushet når noen får opplysninger som kan unntas fra offentlighet. Frihagen anfører at en kommune i enkelte tilfeller kan sette som vilkår at en mottaker bevarer taushet om opplysninger som kan unntas etter offentlighetsloven, men som vedkommende får vite om som følge av en merinnsynsvurdering.¹⁰ Ellers er utgangspunktet at mottakeren fritt kan videreformidle opplysningene. Adgangen til å stille slikt vilkår må ifølge Lund vurderes fra sak til sak og kan ikke gis som en generell instruks. Det må videre foreligge *særlige forhold i den enkelte saken* for å kunne stille slike vilkår.¹¹

Taushetsplikt og ytringsfrihet

Ytringsfriheten har vern i Grunnloven § 100 og i internasjonale konvensjoner, og taushetsplikt for folkevalgte må holdes innenfor skrankene som følger av slik regulering. I henhold til Grunnloven § 100 er frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand tillatt for enhver. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne retten ut ifra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner. Et sentralt tema i EMK artikkel 10 er at inngrep i ytringsfriheten må ha hjemmel i lov og være *nødvendig i et demokratisk samfunn*.

Det må kunne legges til grunn at forvaltningsmessig taushetsplikt om opplysninger om personlige forhold og forretningshemmeligheter, jf. forvaltningsloven § 13 og annen lovfestet taushetsplikt, ikke er i strid med vernet for ytringsfrihet hverken for ansatte i offentlige organer eller for folkevalgte.

¹⁰ *Offentlighetsloven I*, Arvid Frihagen, 3. utgave, 1994, side 222.

¹¹ Ronny Lund, «Munnkurv på folkevalgte?», *Det juridiske fakultets skriftserie nr. 83*, Bergen, 2000, side 144.

Når det gjelder adgangen til å pålegge taushetsplikt for opplysninger som forvaltningen av andre grunner ønsker å holde for seg selv, er det klart at ansatte kan pålegges taushetsplikt med grunnlag i overordnede instruksjonsmyndighet. Det er imidlertid grenser for hvor langt en slik instruks kan gå, jf. de øvrige vilkårene i bestemmelsene om vern av ytringsfrihet.

Dersom det skal innføres lovhjemmel om taushetsplikt for folkevalgte utover det som gjelder i dag, må en slik bestemmelse vurderes opp mot konstitusjonelle og folkerettslige skranker. Politiske ytringer er i kjerneområdet for ytringsfriheten, og politikere har som utgangspunkt et sterkt ytringsfrihetsvern.

15.3.2 Praksis

I 2000 ga departementet ut rundskrivet *Taushetsplikt for folkevalgte* (H-2112), som var ment å fungere som en veileder for kommuner om hvilke regler som gjelder for de folkevalgte. Departementets veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett (H-2142) har også en bestemmelse om hvilke opplysninger de folkevalgte har taushetsplikt om. I veilederens punkt 4, som på visse vilkår gir de folkevalgte en adgang til å kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger, heter det følgende:

4.2

Folkevalgte plikter å bevare taushet om dokumenter de får innsyn i når disse er underlagt taushetsplikt etter lov.

Når en sak behandles for lukkede dører etter kommuneloven § 31, plikter de folkevalgte å bevare taushet om opplysninger som etter lov er underlagt taushetsplikt. Medlemmer av folkevalgte organ skal undertegne taushetserklæring når de får innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Det presiseres i veilederen at kommunestyret eller andre folkevalgte organer ikke har anledning til å pålegge de folkevalgte en generell taushetsplikt om opplysninger som er unntatt offentligheten. Taushetsplikten gjelder kun opplysninger som er unntatt ved lov, og det er ikke taushetsplikt kun på bakgrunn av at opplysningene er unntatt offentlighet.

Ifølge Oslo Redaktørforenings undersøkelse av praksis i kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune fra 2014 har Akershus fylkeskommune og åtte kommuner i samme fylke i sine reglementer om folkevalgte

innsynsrett bestemmelser som ikke er i tråd med gjeldende rett.¹² I reglementene pålegges på ulike måter folkevalgte taushetsplikt om dokumenter/opplysninger de får kjennskap til gjennom innsyn i dokumenter som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, og/eller taushetsplikt om saker som behandles for lukkede møter, uansett om det er taushetsbelagte opplysninger som fremkommer eller ikke. En kommune har for eksempel i sitt reglement at en folkevalgt ikke kan orientere eller referere fra en sak som behandles for lukkede dører, med mindre organet bestemmer noe annet. Et annet eksempel er at et medlem i utgangspunktet har taushetsplikt om *forhandlingene, sakens dokumentasjon og om de vedtak som treffes* når saken behandles for lukkede dører. Dette er en mer omfattende taushetsplikt enn det kommunene har adgang til å pålegge i dag. Flere av reglementene var gamle og ikke oppdaterte med tanke på endringer i rettstilstanden. Som vist til ovenfor var det tidligere lagt til grunn i juridisk teori at de folkevalgte kunne pålegges taushetsplikt om forhandlinger i lukkede møter.

Departementet har i brev 30. januar 2015 til kommunene minnet kommunene om de ovennevnte publikasjonene, og har anmodet kommunene om å foreta en gjennomgang av sine reglementer for å se om det er noen av reglementene som går for langt i å pålegge taushetsplikt om forhandlinger i lukkede møter.

15.4 Utvalgets vurderinger

15.4.1 Innledning

Etter utvalgets vurdering bør kommuneloven gi nærmere regler om utvidet innsynsrett for folkevalgte. Rettstilstanden på området med henvisning til ulovfestet rett og pålegg om reglement er uklar. Utvalgets forslag er ment å være en lovfesting og presisering av gjeldende rett. Forslaget innebærer at et folkevalgt organ på visse vilkår har en utvidet rett til innsyn i administrasjonens saksdokumenter, som strekker seg lengre enn det som følger av de generelle regler om allmennhetens innsyn. For opplysninger som er taushetsbelagte eller unntatt offentlighet, følger det da også med en taushetsplikt for de folkevalgte. Forslaget bygger hovedsakelig på departementets veileder

og forslag til normalreglement og praksis i kommuner med parlamentarisk styreform.

Etter utvalgets vurdering er det viktig å sikre at de folkevalgte organene og de enkelte folkevalgte får tilstrekkelig informasjon til at de kan utføre sine oppgaver og plikter på en god måte. Innsynsrett er i praksis særlig viktig for folkevalgte som tilhører mindretallet i kommunens folkevalgte ledelse. Samtidig skal forslaget ivareta hensynet til at taushetsbelagte opplysninger ikke spres til flere enn det som er nødvendig. Hensynet til å hindre offentliggjøring av opplysninger som kan skade kommunens interesser, er også tillagt vekt. Utvalget mener at administrasjonen bør ha en viss mulighet for å skjerme arbeidet sitt fra innsyn frem mot at en innstilling med tilhørende saksdokumenter er klar. I tillegg har det en egenverdi å sikre klare ansvarsforhold for kommunens virksomhet. Omfattende innsyn i administrasjonens arbeid kan skape uklare ansvarslinjer idet skillet mellom folkevalgte og administrasjon kan bli mer utydelig. Utvalget har gjort en avveining av disse hensynene ved utformingen av forslaget om utvidet innsynsrett og tilhørende taushetsplikt for de folkevalgte.

Den utvidede innsynsretten som utvalget her foreslår, vil hovedsakelig være aktuell når det folkevalgte organet ønsker innsyn i dokumenter utover det som allerede er oversendt fra administrasjonen. Administrasjonen kan fortsatt, på eget initiativ, oversende dokumenter som er unntatt eller kunne vært unntatt offentlighet til organet når organet skal behandle en sak.

15.4.2 Hvem skal ha utvidet innsynsrett

Folkevalgte organer står på flere måter i en særstilling når det gjelder innsynsrett i kommunal virksomhet. Det gjelder særlig kommunestyret, som er kommunens øverste organ, og dermed overordnet andre folkevalgte organer og administrasjonen. Kommunestyret har et kontrollansvar overfor administrasjonen. Det tilsier at kommunestyret bør ha siste ord når det gjelder hva det skal ha innsyn i, og at innsynsretten bør være meget vid for kommunestyret. Etter utvalgets forslag skal kommunestyret som organ i utgangspunktet ha innsynsrett i alle dokumenter i kommunen.

Andre folkevalgte organer bør etter utvalgets vurdering ikke ha samme innsynsrett. Deres innsynsrett må begrenses til saker de har til behandling. De bør kun ha innsynsrett i dokumenter som organet selv har til behandling, eller dokumenter i andre saker som er nødvendig for å få belyst en sak organet selv har til behandling. Det er organet

¹² «... en opplyst offentlig samtale»? En rapport om etiske reglementer, kommunikasjonsreglementer og innsynsreglementer i kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, Oslo Redaktørforening, rapport, 2014.

selv som må ta stilling om det er nødvendig å innhente dokumenter fra andre saker.

Utvalget ønsker at krav om innsyn skal være forankret i saksbehandling i folkevalgte organer, og foreslår derfor ikke regler om utvidet innsynsrett for enkeltmedlemmer av et folkevalgt organ. Den enkelte folkevalgtes innsynsrett vil følge av de generelle reglene i offentlighetsloven og må behandles etter dette regelverket. Den enkelte folkevalgte vil på samme måte som allmennheten ikke ha krav på innsyn i dokumenter eller opplysninger som kan eller skal unntas offentlighet, når han eller hun fremmer en ordinær innsynsbegjæring etter offentlighetsloven. Dette gjelder også dersom tre medlemmer fremmer en felles innsynsbegjæring til administrasjonen etter offentlighetsloven.

15.4.3 Når oppstår utvidet innsynsrett

Utvalget foreslår å lovfeste at utvidet innsynsrett først inntreer når saken er sendt til behandling i organet. Saken anses som sendt til behandling først etter at administrasjonen har sendt saken til ordfører eller organets leder og saken har blitt satt opp på saklisten. Dersom saken ikke skal behandles i et folkevalgt organ, men avgjøres i administrasjonen, vil organets innsynsrett oppstå når saken er ferdigbehandlet i administrasjonen. Utvalget mener det er viktig at administrasjonen kan arbeide frem mot endelig avgjørelse i saker før innsynsretten inntreer. Dette vil bidra til klare ansvarsforhold mellom administrasjonen og de folkevalgte.

Det er således en forutsetning for folkevalgtes rett til innsyn at dokumentet er ferdigstilt i administrasjonen. Når det gjelder innsyn i dokumenter som administrasjonen utarbeider selv, kan det oppstå spørsmål om hva som er et ferdig dokument. Administrasjonen arbeider i elektroniske saksbehandlingssystemer der et utkast til sak går innom mange personer før det er ferdigstilt. De gir merknadene sine i dokumentet eller skriver dem på annen måte i saksbehandlingssystemet uten at det opprettes egne dokumenter som journalføres. Utvalget mener at interne vurderinger og meningsbrytninger som ledd i saksbehandlingen av et utkast til dokument bør kunne unntas fra folkevalgtes utvidede innsynsrett. Først når dokumentet er ferdigstilt, vil det være omfattet av denne innsynsretten.

Utvalget vil understreke at det enkelte medlemmet av organet kan be om innsyn på et tidligere tidspunkt etter offentlighetslovens regler, men vedkommende har da ikke krav på opplysning

er som administrasjonen mener at skal unntas fra offentlighet i henhold til offentlighetsloven.

15.4.4 Krav til flertall ved vedtak om innsyn

Utvalget er opptatt av å sikre mindretallets behov for informasjon. Det bør derfor ikke være for strenge regler for at organet skal kunne fatte et vedtak om å kreve innsyn. Utvalgets forslag innebærer at det er nok at tre medlemmer av organet, alternativt et flertall av dem som avgir stemme, stiller seg bak et krav om innsyn. Selv om den enkelte folkevalgte ikke gis noen utvidet innsynsrett, mener utvalget at dette forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til mindretallet.

Dersom kravet om innsyn gjelder opplysninger som er taushetsbelagte, mener utvalget at det er grunn til å innsnevre adgangen til å kreve innsyn noe. I slike tilfeller er det særlig viktig å begrense spredning av opplysningene. Utvalget foreslår derfor at vedtak om innsyn i taushetsbelagte opplysninger må fattes med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

15.4.5 Nærmere om innsyn i taushetsbelagte opplysninger

Utvalget mener at det er viktig at opplysninger som er underlagt taushetsplikt, ikke blir spredd mer enn absolutt nødvendig. I mange tilfeller vil det være tilstrekkelig at det folkevalgte organet mottar opplysningene i en anonymisert versjon, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Utvalget mener derfor at det bør lovfestes at et folkevalgt organ kun kan gis innsyn i de tilfeller hvor det er nødvendig av hensyn til behandlingen av en konkret sak, og forvaltningsloven § 13 b hjemler unntak fra taushetsplikten. Det vil særlig være forvaltningsloven § 13 b nr. 2 (opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for) og nr. 4 (opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen), som er aktuelle. Utvalget legger til grunn at innsynsrett for folkevalgte i taushetsbelagte opplysninger skal holdes innenfor denne rammen. Å lovfeste et nødvendighetskriterium innebærer at det folkevalgte organet også må vurdere om dette vilkåret er oppfylt når det votes over spørsmålet om de skal kreve innsyn i de taushetsbelagte opplysningene.

Vurderingen av om det er nødvendig at de folkevalgte gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger, vil kunne være vanskelig uten først å ha tilgang til dokumentene. Det må likevel være slik at

det er organet selv som vurderer og tar stilling til om det er nødvendig med innsyn i de taushetsbelagte opplysningene for å kunne behandle saken. Vurderingen må gjøres på bakgrunn av dialog med administrasjonen. Vedtak om innsyn må treffes med flertallet av de avgitte stemmene.

15.4.6 Nærmere om innsyn i dokumenter som kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven

Utvidet innsynsrett for folkevalgte kan medføre at folkevalgte får tilgang til opplysninger som kommunens administrasjon ellers ville hatt hjemmel til å unnta fra offentlighet etter reglene i offentlighetsloven. Etter utvalgets vurdering bør det legges til rette for at folkevalgte kan få slik informasjon, samtidig som hensynet til å beskytte kommunens interesser innenfor offentlighetslovens rammer blir ivaretatt. Det innebærer at dokumentene fortsatt skal anses som interne i henhold til offentlighetslovens regler når folkevalgte får tilgang til dem. Utvalget mener at utvidet innsynsrett for folkevalgte bør følges av en lovfestet taushetsplikt for opplysninger i dokumenter de folkevalgte får innsyn i i slike tilfeller. Kommunestyret vil kunne vedta at dokumenter som administrasjonen har unntatt offentlighet, likevel skal være offentlige. I slike tilfeller vil de folkevalgte ikke ha taushetsplikt om opplysningene i dokumentene.

Administrasjonen skal foreta en meroffentlighetsvurdering når de folkevalgte krever innsyn i opplysninger som kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven, se offentlighetsloven § 11. Resultatet av denne vurderingen vil kunne bli at dokumentet er offentlig. Utvalget mener at det likevel er behov for en særlig adgang for de folkevalgte til innsyn i opplysninger som kan unntas offentlighet. Utvalget mener at folkevalgte organers innsynsrett skal gjelde alle saksdokumenter som kommunen kan unnta etter offentlighetsloven, som interne notater i kommunen, råd og vurderinger innhentet utenfra og opplysninger om kommunens forhandlingsposisjon.

Når dokumenter unntas offentlighet etter offentlighetsloven, er det ofte med grunnlag i at de anses som interne dokumenter utarbeidet for administrasjonens saksforberedelse. For slike dokumenter gir offentlighetsloven §§ 14 (organinterne dokumenter) og 15 (dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen) adgang til å unnta fra offentlighet. Offentlighetsloven § 16 har imidlertid en bestemmelse om at unntakene fra innsynsretten som er regulert i §§ 14 og 15, ikke gjelder for saksfremlegg med

vedlegg til et folkevalgt kommunalt organ. Der som et folkevalgt organ får innsyn i dokumenter med hjemmel i den foreslåtte innsynsretten i kommuneloven, vil dokumentet som en hovedregel måtte anses som en del av saksfremlegget med vedlegg til det folkevalgte organet, og dermed ikke kunne unntas fra offentlighet med grunnlag i at det er internt. Følgen av dette blir etter gjeldende rett at også allmennheten vil kunne få rett til innsyn i dokumentene når det folkevalgte organet har krevd innsyn.

Dokumenter og opplysninger vil likevel kunne være unntatt offentlighet etter andre unntaksbestemmelser, for eksempel unntak for rettssaksdokument, jf. § 18, unntak av hensyn til kommunens forhandlingsposisjon, jf. § 23, og unntak for tilsetningssaker, jf. § 25.

Utvalget har vurdert særskilt hvordan unntak fra offentlighet skal reguleres i de tilfellene der administrasjonens grunnlag for å unnta fra offentlighet er at dokumentet er internt, jf. offentlighetsloven § 14 og 15, og administrasjonen kommer til at det ikke skal gis innsyn etter regelen om meroffentlighet. Utvalget ser det som viktig at slike opplysninger ikke automatisk blir offentlige som følge av at folkevalgte organer krever innsyn.

Utvalget foreslår å innføre en regel i offentlighetsloven § 16 som sikrer at det folkevalgte organet får dokumentet uten at det mister status som internt dokument i kommunen. Utvalget har utarbeidet et forslag til et tillegg i offentlighetsloven § 16 første ledd siste setning, som fastsetter at §§ 14 og 15 også gjelder når et folkevalgt organ har krevd innsyn etter regelen i kommuneloven.

15.4.7 Innsynsrettens omfang i kommuner med parlamentarisk styreform

I kommuner med parlamentarisk styreform har allmennheten snevrere rett til innsyn i kommunerådets saksbehandling enn det som ellers gjelder for folkevalgte organer. Dette fordi kommunerådet har en rolle både som folkevalgt organ og som leder av administrasjonen, og fordi behovet for å kunne ha interne drøftelser dermed blir større og annerledes enn i andre folkevalgte organer. Utvalget viser her til kapittel 9, hvor innsyn i dokumenter fra kommunerådets saksbehandling er nærmere omtalt.

Utvalget mener at hensynet til å beskytte kommunerådets interne drøftelser med tilhørende dokumenter også gjør seg gjeldende når det gjelder utvidet innsynsrett for folkevalgte. Dette fordi det er en grunnleggende forutsetning for at parlamentarismemodellen skal fungere etter sin hen-

sikt at kommunerådet opptrer samlet utad. For å kunne stå samlet utad må kommunerådet ha en arena hvor det kan drøfte saker og komme til enighet uten at presse og opposisjon får innsyn i kommunerådets foreløpige vurderinger. Det er behov for å holde den politiske diskusjonen i kommunerådet intern, og det gjelder også i forhold til de folkevalgte i kommunestyret og andre folkevalgte organer. Dersom alle folkevalgte skal ha innsynsrett i kommunerådets interne drøftelser, vil det kunne utløse politisk spill mellom medlemmene i kommunerådet. Etter utvalgets vurdering bør derfor de folkevalgtes innsynsrett i dokumenter fra kommunerådets saksbehandling være snevrere enn innsynsretten i administrasjonens dokumenter i kommuner med formannskap. Utvalget vil derfor ikke legge til rette for at kommunestyret får utvidet rett til innsyn i dokumenter til kommunerådets forberedende møter.

På denne bakgrunn foreslår utvalget et unntak fra innsynsrett i dokumenter knyttet til kommunerådets saksbehandling. Utvalget har tatt utgangspunkt i Oslo kommunes reglement for folkevalgtes innsynsrett. Utvalget foreslår at den utvidede innsynsretten for folkevalgte organer ikke skal gjelde for notater fra den enkelte kommuneråd til kommunerådet og notater mellom kommunerådene. Dette vil i stor grad være notater som inneholder *interne politiske* vurderinger i kommunerådet. Andre partier bør ikke få innsyn i slike vurderinger, på samme måte som de ulike partiene ikke har innsyn i de interne vurderingene som foretas i gruppemøter og lignende til andre partier. Utvalget foreslår videre at kommunerådet kan unnta fra innsyn dokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for kommunerådet, til bruk for kommunerådets eller den enkelte kommuneråds egne forberedende vurderinger. Endelig foreslår utvalget at innsynsretten heller ikke skal omfatte sakliste til og møtebok fra forberedende møter i kommunerådet der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge frem innstilling.

Sakslisten viser hva kommunerådet skal behandle i de forberedende møtene sine. Utvalget mener at sakslister bør være unntatt fra folkevalgtes rett til innsyn så lenge kommunerådet behandler sakene i forberedende møter. I forlengelsen av dette mener utvalget at det heller ikke skal kunne bes om utvidet innsyn i møteboken fra kommunerådets forberedende møter.

Utvidet innsynsrett for folkevalgte vil likevel gjelde for *andre ferdigstilte* dokumenter hos administrasjonen i kommuner med parlamentarisk styreform. Folkevalgte organer vil dermed ha innsynsrett i dokumenter som administrasjonen

ellers ville anse som *interne*, jf. offentlighetsloven §§ 14 og 15, eller kan unnta fra offentlighet på annet grunnlag.

Utvalget understreker at det uavhengig av unntaksbestemmelsen for parlamentarisk styrte kommuner vil være grunn til å praktisere merofentlighet for faglige vurderinger og faktaopplysninger som inngår i dokumenter som kan unntas utvidet innsyn etter disse reglene. Det er først og fremst hensynet til å beskytte den interne politiske diskusjonen i kommunerådet som begrunner unntaksbestemmelsen, mens hensynet til å sikre en åpen og opplyst samfunnsdebatt og best mulige beslutninger i kommunenes folkevalgte organer tilsier at faglige vurderinger og faktaopplysninger bør tilflyte dem som skal ta beslutninger.

15.4.8 Folkevalgtes taushetsplikt om opplysninger i dokumenter som det gis innsyn i

Prinsippet om åpenhet i kommunene er et viktig utgangspunkt for utvalget. Utvalget understreker at en åpen og transparent kommune bidrar til at de folkevalgte og innbyggerne kan følge med på og kontrollere kommunens virksomhet, hvilket igjen bidrar til et styrket lokaldemokrati og øker graden av tillit til kommunen. Den foreslåtte reguleringen om utvidet innsynsrett for folkevalgte skal særlig bidra til å styrke den folkevalgte styringen i kommunen.

Opplysninger som er taushetsbelagte med hjemmel i lov, forblir taushetsbelagte når de gis ut til folkevalgte. For dokumenter som kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven, har taushetsplikten for de ansatte i administrasjonen grunnlag i instruks. Siden administrasjonen ikke har instruksjonsmyndighet overfor de folkevalgte, faller dette grunnlaget for å hindre spredning av opplysninger bort.

I mange tilfeller vil en folkevalgt som får informasjon om for eksempel kommunens forhandlingsposisjon i en sak om salg av kommunal eiendom, behandle informasjonen som fortrolig selv om han eller hun ikke er underlagt taushetsplikt. Den folkevalgte ønsker ikke å skade kommunens interesser. I andre situasjoner kan dette stille seg annerledes. Den folkevalgte er for eksempel ikke enig med administrasjonen i at offentlighet om saken vil skade kommunens interesser, eller den folkevalgte mener at det av andre grunner ikke er hjemmel til å unnta opplysningene fra offentlighet. Det kan også tenkes at politisk uenighet om

saken kan prege vurderingene av hva som skal holdes fortrolig, og hva som skal formidles videre.

Utvalget mener at det bør innføres en lovhjemmel som pålegger folkevalgte taushetsplikt om opplysninger i dokumenter som er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven. Begrunnelsen for å unnta dokumenter fra innsyn etter offentlighetsloven vil gjennomgående være at det vil kunne skade kommunen dersom dokumentene blir offentlige. Hvis de folkevalgte får innsyn i dokumentene til tross for at dokumentene er unntatt offentlighet, bør de folkevalgte ha taushetsplikt om innholdet i dokumentene. Utvalget foreslår derfor en egen bestemmelse om en slik utvidet taushetsplikt i kommuneloven.

Dersom kommunestyret får innsyn i dokumenter som administrasjonen har unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, kan dette organet som øverste myndighet i kommunen endre administrasjonens vurdering og beslutte at dokumentene skal være offentlige. Dette følger av det generelle overordningsforholdet mellom kommunestyret og administrasjonen. Dersom kommunestyret vedtar at dokumentet ikke skal unntas offentlighet, vil medlemmene ikke ha taushetsplikt om opplysningene i dokumentene. Øvrige folkevalgte organer har i utgangspunktet ikke samme adgang til å overprøve administrasjonens offentlighetsvurderinger. Underordnede folkevalgte organer kan likevel gis slik myndighet. Dette følger av reglene om delegering av myndighet fra kommunestyret til andre folkevalgte organer. Dersom et folkevalgt organ har fått delegert myndighet til å overprøve administrasjonens vurdering av om dokumentet skal unntas fra offentlighet etter reglene i offentlighetsloven, vil organet i slike tilfeller kunne vedta at dokumentet ikke lenger skal unntas offentlighet. De folkevalgte vil da ikke lenger ha taushetsplikt om opplysningene i dokumentet.

Ytringsfriheten har vern i Grunnloven § 100 og i internasjonale konvensjoner, og taushetsplikt for folkevalgte må holdes innenfor skrankene som følger av slik regulering. Etter utvalgets oppfatning vil innføring av lovbestemt taushetsplikt for opplysninger i dokumenter som folkevalgte får med grunnlag i utvidet innsynsrett, være innenfor ytringsfrihetens ramme. Innsynsretten må imidlertid vurderes fra sak til sak, og taushetsplikten beror på kommunens praktisering av offentlighetsloven. Offentlighetsloven gir kommunene en adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet, og hensynene bak de aktuelle unntaksbestemmelsene vil i utgangspunktet være fremtredende momenter selv om dokumentet er gitt til en folkevalgt.

Den enkelte folkevalgte kan som nevnt fremme en egen innsynsbegjæring etter offentlighetsloven til kommunen, og eventuelt påklage et avslag til fylkesmannen. Da vil først kommunen, og deretter eventuelt fylkesmannen, måtte foreta en vurdering av innsynsspørsmålet, herunder om det foreligger hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Det kan både være om det er taushetsbelagte opplysninger, og om det foreligger hjemmel etter offentlighetsloven. En slik behandling vil skje uavhengig av om kommunestyret eller et annet folkevalgt organ har vurdert om dokumentet skal unntas etter offentlighetsloven. Dersom fylkesmannen kommer til at det ikke er hjemmel for å unnta dokumentet etter reglene i offentlighetsloven, får dette betydning for de folkevalgtes taushetsplikt. Taushetsplikten vil da ikke lenger gjelde for opplysningene i dokumentet.

Brudd på taushetsplikten som foreslås her, vil som brudd på annen lovbestemt taushetsplikt kunne straffes, jf. straffeloven § 209 første ledd.

15.4.9 Taushetsplikt ved lukkede møter

Den foreslåtte bestemmelsen om de folkevalgtes taushetsplikt innebærer ikke at de folkevalgte har taushetsplikt om alt som drøftes eller kommer frem i lukkede møter. En slik taushetsplikt følger heller ikke av dagens regler, og det er ikke hjemmel til å innføre dette gjennom kommunale reglementer. Utvalget har heller ikke funnet grunn til å innføre en så vid taushetsplikt i en ny lovbestemmelse om taushetsplikt. Kommunene vil fremdeles ikke ha adgang til å pålegge de folkevalgte taushetsplikt om *alt* som diskuteres i et lukket møte.

Når det gjelder taushetsplikten knyttet til lukkede møter, gjelder den etter dagens regelverk kun opplysninger som er taushetsbelagte enten ved lov eller i medhold av lov. Med den foreslåtte bestemmelsen om lovbestemt taushetsplikt for opplysninger i dokumenter som kommunen har unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, vil taushetsplikten om forhandlinger i lukkede møter bli noe utvidet. De folkevalgte vil også ha taushetsplikt om opplysningene selv om de blir drøftet i et lukket møte. Taushetsplikten er knyttet til opplysningene, og ikke til i hvilken form de folkevalgte behandler dem, og om det foregår i et lukket møte. Når et organ vedtar at opplysningene i et dokument ikke lenger skal unntas offentlighet, vil de folkevalgte også kunne omtale disse opplysningene utad selv om de har vært gjenstand for forhandlinger i et lukket møte.

15.4.10 Reglement

Etter dagens lov skal kommunestyret selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling. Kommunene er ulikt organisert, og dette innebærer blant annet at arbeidsfordelingen og vedtakskompetansen kan ligge ulike steder i ulike kommuner. Dette vil kunne påvirke behovet for at de ulike folkevalgte organene gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger eller andre dokumenter som kan unntas offentlighet.

På bakgrunn av at de overordnede reglene om dette nå vil følge av kommuneloven, anser ikke utvalget det som nødvendig med en bestemmelse om at kommunene skal fastsette et reglement om folkevalgtes innsynsrett. Selv om det ikke fremgår klart av loven, vil kommunene likevel ha mulighet til å vedta et reglement. Et kommunalt reglement kan ikke begrense innsynsretten som følger av kommuneloven eller offentlighetsloven, men det kan for eksempel gi nærmere regler om prosedyren for vedtak om innsyn og administrasjonens behandling av innsynskravet.

Kapittel 16

Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer

16.1 Innledning

Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer skal ivareta de særlige hensyn som er viktige for at folkevalgte organer og lokaldemokratiet skal fungere best mulig. For eksempel er det sentralt for en åpen og tillitsskapende kommune og for lokaldemokratiet at de folkevalgte behandler saker og treffer beslutninger i møter som er åpne, slik at innbyggere, opposisjonspartier, presse og andre skal kunne følge med på det som skjer.

Gjeldende kommunelov har i kapittel 6 slike særlige regler om saksbehandlingen i folkevalgte organer. Dette er regler som kommer i tillegg til de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Reglene gjelder for alle kommuner uavhengig av om de har valgt en parlamentarisk styreform eller har en ordinær styreform med formannskap. Enkelte særregler gjelder likevel for kommuner med parlamentarisk styreform.

Utvalget mener at disse saksbehandlingsreglene fortsatt er viktige, og foreslår derfor i hovedsak å videreføre dagens regler. Enkelte endringer, justeringer og språklige forenklinger foreslås imidlertid likevel. Saksbehandlingsreglenes virkeområde foreslås forenklet og noe utvidet ved at saksbehandlingsreglene i utgangspunktet skal gjelde for alle folkevalgte organer. Reglene skal også gjelde for de nye utvalgene, det vil si også for komiteer, se kapittel 8 om forslag til nye utvalg. Det vil således ikke lenger kunne oppnevnes komiteer, og det vil ikke kunne bestemmes at møtene i en type organ kan lukkes. Åpenhet skal være hovedregelen for alle organer. Det foreslås imidlertid at møter der organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, skal kunne lukkes for offentligheten. Slike saker kan også sluddes på sakslisten. Saker som gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold, skal ikke føres på den sakslisten eller fremgå av den møteprotokollen som er tilgjengelig for allmennheten.

Utvalget foreslår videre at folkevalgte organer skal kunne avholde fjernmøter i langt større grad enn i dag.

Også andre steder i kommuneloven enn i kapittel 6 er det bestemmelser som kan betegnes som saksbehandlingsregler. Dette er enkelte relativt omfattende temaer som utvalget behandler i egne kapitler i utredningen. Se blant annet inhabilitet (kapittel 17), valg av medlemmer til folkevalgte organer (inkludert kjønnsrepresentasjon) (kapittel 13) og utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte (kapittel 15).

16.2 Gjeldende rett

De saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer som her skal behandles, står i dagens kommunelov kapittel 6. Andre bestemmelser i kommuneloven og forvaltningsloven som berører de folkevalgtes saksbehandling, behandles ikke her. Heller ikke de bestemmelsene i kapittel 6 som gjelder valg av medlemmer til folkevalgte organer, behandles her. De er omtalt i kapittel 13.

16.2.1 Bestemmelsenes virkeområde

Saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6 gjelder for folkevalgte organer. I kommuneloven § 29 er det fastsatt nærmere hvilke folkevalgte organer kapitlet gjelder for. Bestemmelsene gjelder for kommunestyre, formannskap, faste utvalg, kommunestyrekomiteer, kommunedelsutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover.

Bestemmelsene gjelder også for kontrollutvalg med mindre noe annet fremgår i de særlige reglene for kontrollutvalg i § 77 og tilhørende forskrift. Disse behandles nærmere i kapittel 25 om kontrollutvalg.

For andre folkevalgte organer gjelder bestemmelsene med mindre kommunestyret eller oppnevningsorganet har bestemt noe annet. For disse organene er det altså opp til kommunestyret eller

oppnevningsorganet som bestemmer om og eventuelt hvor langt saksbehandlingsreglene skal gjelde. Det følger likevel av § 29 at bestemmelsene i §§ 36 til 38 a om valg til folkevalgte organer ikke kan fravikes. Organer som kommer inn under denne bestemmelsen, er for eksempel styre for kommunal institusjon (§ 11), komite (§ 10 nr. 5) og styre for interkommunalt samarbeid etter § 27. Det er for øvrig antatt at flere av de grunnleggende saksbehandlingsreglene uansett skal følges.¹ Det kan for eksempel ikke besluttes at møteprinsippet ikke skal overholdes. Kommunestyret kan imidlertid bestemme at for eksempel reglene om møteoffentlighet ikke skal gjelde for disse organene.

For kommunale foretak gjelder bare noen av bestemmelsene, og for interkommunale selskaper gjelder bestemmelsene ikke.

16.2.2 Møteprinsippet. Fjernmøte, hastemøte mv.

Møteprinsippet i § 30 nr. 1 er en sentral bestemmelse om saksbehandling i folkevalgte organer. Folkevalgte organer skal *behandle sine saker og treffe sine vedtak i formelle møter*. I dette ligger det at saksbehandlingen skal skje i møter, og at all saksbehandling skal foregå i disse møtene og ikke andre steder. Det skal derfor ikke holdes uformelle, lukkede møter med hele eller deler av organet der reell saksbehandling foregår. Møteprinsippet gjelder både saksforberedelsen og avgjørelsene som treffes. De folkevalgte får saksdokumenter til møtene fra administrasjonen, men selve diskusjonen og beslutningene skal skje i disse formelle møtene i organene. Dette for å sikre åpenhet og betryggende og kontrollerbare behandlingsformer.

I § 30 nr. 2 finnes enkelte særregler eller unntak fra møteprinsippet. I visse hastesituasjoner åpnes det for såkalte fjernmøter med kortere innkalling enn normalt eller skriftlig saksbehandling. Lederen for et folkevalgt organ gis etter denne bestemmelsen mulighet til å beslutte at en sak skal behandles ved fjernmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Dette gjelder ikke for kommunestyret, men kun for andre folkevalgte organer. Forutsetningen for å kunne gjøre dette er både at det er påkrevd å få avgjort saken før neste møte, og at det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller at saken ikke er så viktig at dette må anses som nødvendig. Det er i egen

forskrift fastsatt nærmere bestemmelser om fjernmøter og skriftlig saksbehandling. Av denne fremgår blant annet at ved fjernmøter skal alle møtedeltakerne kunne høre og kommunisere med hverandre. Hvis det er åpne møter, skal det også være mulighet for tilhørere å overhøre dette.

I tillegg er det i § 13 en bestemmelse som åpner for hastevedtak i andre situasjoner. Slike situasjoner kan være der det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som har myndighet til å treffe vedtak. Hvis kommunestyret selv har bestemt det, vil formannskapet, et fast utvalg eller kommunerådet i slike situasjoner ha myndighet til å treffe vedtaket.

16.2.3 Innkalling til møter. Saksliste. Kunngjøring. Vedtak

I kommuneloven kapittel 6 er det også flere andre bestemmelser om møter.

I § 30 nr. 3 og 4 er det krav om at det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. I loven sies uttrykkelig at avgjørelse om at møtet skal holdes for lukkede dører, eller om at inhabilitet foreligger, skal føres inn i møteboken med hjemmelen for avgjørelsen. For øvrig fastsetter kommunestyret selv nærmere regler for slik møtebok.

I § 32 fastslås det at 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. Lederen av det folkevalgte organet skal sette opp saksliste for det enkelte møtet. Innkalling til møte skal sendes organets medlemmer med *høvelig varsel* og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles. Både sakslisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt offentligheten, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møter skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte (kunngjøres). Ordlyden i § 32 nr. 3 andre setning kan gi inntrykk av at denne kunngjøringsplikten kun gjelder åpne møter, og det har i praksis vært noe uklarhet om dette. Dette forholdet var tema i en uttalelse fra Sivilombudsmannen (SOM-2011-79), hvor han slo fast at kunngjøringsplikten også gjelder for møter som det er stor sannsynlighet for at vil gå for lukkede dører. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i høringsnotat av 10. juni 2015 foreslått å endre lovformuleringen for å klargjøre dette.

Møter ledes av organets leder eller nestleder. Ved forfall velges en annen møteleder ved flertallsvalg.

¹ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 284.

Behandlingen av en sak som er oppført på saklisten, kan besluttes utsatt dersom det folkevalgte organet bestemmer det, jf. § 34. Organet kan også treffe vedtak i sak som ikke er oppført på saklisten, dersom hverken møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg dette.

Organet er vedtaksdyktig hvis minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og har avgitt stemme i en sak, jf. § 33.

Av § 35 nr. 1 og 2 fremgår at vedtak normalt treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis. Ved stemmelikhet er møteleders stemme avgjørende. For behandling av økonomiplan og årsbudsjett er det særregler.

16.2.4 Møteoffentlighet

Det følger av møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven § 31 nr. 1 at enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer. Møter i folkevalgte organer skal dermed som den klare hovedregel, holdes for åpne dører.

Reglene om at møter i folkevalgte organer skal gå for åpne dører, er en saksbehandlingsregel. Dette innebærer at reglene om møteoffentlighet ikke kommer til anvendelse dersom det folkevalgte organet ikke driver saksbehandling. Det er dermed adgang for medlemmer av folkevalgte organer til å møtes uten at reglene om blant annet møteoffentlighet kommer til anvendelse dersom møtet ikke må anses å være en del av kommunens beslutningsprosess. Det kan for eksempel være for å få opplæring om et tema. Det samme må antakelig gjelde for rene orienteringsmøter, det vil si hvor det kun foregår enveiskommunikasjon fra administrasjonen til de folkevalgte.² I praksis vil det kunne være vanskelig å trekke grensene. Se nedenfor om avgjørelser fra sivilombudsmannen i denne type saker.

Utgangspunktet er at når det folkevalgte organet behandler saker eller treffer vedtak, så er det saksbehandling og dermed et møte i kommunelovens forstand, og bestemmelsen om møteoffentlighet gjelder. Kravet om møteoffentlighet gjelder hvis organets medlemmer diskuterer eller drøfter en sak som skal behandles eller er til behandling. I Prop. 152 L (2009–2010) *Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet)*, side 44, presiseres det at begrepet *møte* skal tolkes i vid forstand. Det sies blant annet:

² *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 290.

Eit samkome i eit folkevalt organ vil vere eit møte slik det er definert i lova, når det er fastsett på førehand at medlemmene skal tre saman som folkevalt organ for å forhandle, drøfte, gjere vedtak eller på annan måte handsame saker og spørsmål som det etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsrett har som oppgåve å handsame. Det vil også vere eit «møte», sjølv om det ikkje ligg føre ei formell innkalling, sakliste eller at representantar for administrasjonen og politikarar som ikkje er medlemmer av organet, er til stades og deltek, dersom det som går føre seg, er eit ledd i ei sakshandsaming som organet etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsrett har som oppgåve å handsame.

Også Sivilombudsmannen har flere ganger uttalt seg om møtebegrepet i kommuneloven. I sak 2008/1667 uttalte Sivilombudsmannen følgende:

Spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med lovens bestemmelse om åpne dører. En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Tilsvarende vil det etter kommuneloven § 30 foreligge plikt til å behandle slike saker i møter. Rent sosiale samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, f.eks. selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31.

Sak 2010/2939 hos Sivilombudsmannen dreide seg om et todagers seminar om kommunebudsjettet for blant andre de folkevalgte. Kommunen mente at dette var et rent orienteringsmøte som ikke falt inn under møtebegrepet i kommuneloven. Sivilombudsmannen uttalte følgende:

I tråd med det jeg tidligere har sagt om denne typen møter, mener jeg det er mest naturlig å anse orienteringer for folkevalgte om forhold som ligger under dets arbeidsområde, og som de folkevalgte senere skal ta stilling til, som saksbehandling. Kommunen har karakterisert seminaret som «lesehjelp» for de folkevalgte.

Slik hjelp for de folkevalgte vil nettopp kunne være av interesse for offentligheten og borgerne som de folkevalgte representerer. Lesehjelpen er derfor en hjelp for befolkningen og bør ses som ledd i budsjettprosessen. Det er også nærliggende å tenke seg at måten budsjettforslaget blir presentert på, og hvilke deler av forslaget som oppmerksomheten blir rettet mot, vil kunne få betydning for hvordan representantene vurderer forslaget. Behandlingen av budsjettet er kanskje den viktigste saken de folkevalgte behandler i løpet av året, noe som gjør at hensynene bak kommuneloven § 31 nr. 1 gjør seg sterkt gjeldende.

I sak 2013/2672, som også omhandlet budsjettseminarer, uttalte Sivilombudsmannen:

Det fremgår at hensikten med budsjettseminarene bl.a. var å informere de folkevalgte om den forestående budsjettprosessen og at de kunne komme med «uforpliktende signaler/ønsker til administrasjonen» om innholdet i kommunebudsjettet, et budsjett de folkevalgte på et senere tidspunkt skulle behandle og vedta. Det er videre opplyst at disse seminarer inneholdt både «gruppearbeider», mulighet til å spille inn hva administrasjonen «må ta hensyn til ved utarbeidelsen» av budsjettet samt en oppsummering fra rådmannen.

Ombudsmannen kom til at slike møter måtte anses som møter i kommunelovens forstand.

I de tilfeller hvor møteoffentlighetsprinsippet kommer til anvendelse, vil det likevel være situasjoner hvor det er behov for å lukke hele eller deler av et møte. § 31 nr. 2 til 5 gir organene en mulighet for dette. Når det foreligger lovbestemt taushetsplikt (nr. 2), og når møtet skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold (nr. 3), skal organet vedta å lukke møtet. Her foreligger det altså en plikt til å lukke møtet for allmennheten. Dersom hensynet til personvern krever det (nr. 4) eller tungtveiende offentlige interesser tilsier det (nr. 5), kan organet vedta at møtet skal holdes for lukkede dører. For at et møte skal kunne lukkes etter nr. 5, er det i tillegg et vilkår at det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt etter bestemmelsene i offentlighetsloven dersom de hadde stått i et dokument. I motsetning til paragrafens nr. 2 og 3 er det ingen plikt til å lukke møtet etter disse to sistnevnte bestemmelsene.

Møteoffentlighetsprinsippet gjelder også som en hovedregel i parlamentarisk styrte kommuner.

Det er imidlertid fastsatt egne regler om møteoffentlighet for kommunerådet i § 31 a nr. 3. Det følger av denne bestemmelsen at kommunerådet selv bestemmer om deres møter skal være åpne, med mindre dørene skal lukkes etter § 31. Dette behandles nærmere i kapittel 9.

Prosedyrene for å lukke et møte følger av lovens § 31 a. Dersom møtelederen eller vedkommende organ krever det, skal selve debatten om hvorvidt møtet skal lukkes eller ikke, behandles i lukket møte. Dette kan være nødvendig for at man skal få en tilstrekkelig behandling av spørsmålet. I motsatt fall vil medlemmene kunne føle seg bundet og være tilbakeholdne med argumenter for eller mot lukking. Avstemningen skal likevel alltid skje i åpent møte. Det følger videre av § 30 nr. 4 at avgjørelsen om å lukke et møte skal føres inn i møteboken. I møteboken skal det også fremgå hvilken hjemmel som er grunnlaget for lukkingen. Hjemmelshenvisningen bør vise til hvilket nummer i § 31 som er benyttet, og til bestemmelsen i offentlighetsloven dersom § 31 nr. 5 er hjemmelen.

Det følger videre av § 29 nr. 3 at kommunestyret eller oppnevningorganet kan bestemme at reglene om møteoffentlighet (og andre saksbehandlingsregler i kommuneloven kapittel 6) ikke skal gjelde for møter i blant annet komiteer. Komiteer kan opprettes til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. En komitee kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag.

16.2.5 Reglement. Arkiv

Av kommuneloven § 39 følger at kommunestyret selv fastsetter reglement med nærmere bestemmelser for saksbehandlingen i de folkevalgte organene.

Det følger også av § 39 at kommunestyret skal fastsette reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet. Se nærmere i kapittel 8 om folkevalgte organer og administrasjon hvor også delegering er behandlet.

§ 39 inneholder også en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om behandling, oppbevaring av og tilsyn med kommunens arkiver.

16.2.6 Rettsvirkning av brudd på saksbehandlingsreglene

Kommuneloven regulerer ikke særskilt hva som skjer dersom saksbehandlingsreglene i kapittel 6 ikke er fulgt.

Dette vil måtte avgjøres av tolkning av de enkelte bestemmelsene sammenholdt med alminnelige forvaltningsrettslige regler. Forvaltningsloven § 41 har en bestemmelse om konsekvensene av brudd på saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven for enkeltvedtak. Det sies at vedtaket *likevel er gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*. I praksis innebærer dette at et enkeltvedtak ofte er gyldig selv om det er begått en saksbehandlingsfeil.

Forvaltningsloven § 41 vil ikke direkte gjelde for brudd på saksbehandlingsreglene i kommuneloven. Det er imidlertid antatt i juridisk teori og praksis at tilsvarende ulovfestede prinsipper gjelder for brudd på andre saksbehandlingsregler i andre typer avgjørelser.³

I juridisk teori er det antatt at den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren også åpner for at saksbehandlingsfeil som kan ha virket inn på vedtakets innhold, likevel ikke skal lede til at vedtaket blir ugyldig. Det gjelder særlig der en part i vedtaket har innrettet seg etter vedtaket.⁴

Der ikke annet følger av en tolkning av den enkelte bestemmelse, vil denne alminnelige ugyldighetslæren få anvendelse.⁵ Anvendt mot saksbehandlingsreglene i kommuneloven vil forvaltningsrettens alminnelige ugyldighetslære kunne gi visse presumsjoner. I og med at tilhørere ikke har noen talerett i et offentlig organ, kan manglende møteoffentlighet vanskelig hevdes å ha påvirket sakens utfall. Av den grunn er det antatt at brudd på disse reglene ikke kan medføre at vedtaket skal settes til side som ugyldig.⁶ Motsatt vil brudd på regler om et organs vedtaksførhet nærmest per definisjon kunne ha virket inn på vedtakets innhold. Slike feil vil derfor nærmest uten unntak lede til ugyldighet.⁷

³ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 277–278.

⁴ *Frihagens forvaltningsrett*, Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, 2. utgave, 2010, side 105–106, *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 278, og *Forvaltningsrett*, Torstein Eckhoff og Eivind Smith, 10. utgave, 2014, side 471–474. Dette er også helt kort omtalt i Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, 2015, side 540.

⁵ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 277–278.

⁶ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 304.

⁷ I kommunestyreloven av 1954 fremgikk det at vedtaksførhet var en absolutt ugyldighetsgrunn, se § 12 og § 31 c nr. 3 andre punktum.

16.3 Kort om nordisk rett

Hovedregelen i både Danmark, Sverige og Finland er at møtene i det øverste direkte folkevalgte organet i kommunen (*kommunalbestyrelsen/fullmæktige*) skal holdes for åpne dører.⁸

I Danmark kan kommunalbestyrelsen holde seminarer for lukkede dører for å drøfte årsbudsjettet og andre overordnede forhold. Teoretisk er det også adgang til dette i Sverige, men denne muligheten benyttes ikke. I Finland blir budsjettseminarer ikke regnet som møter i lovens forstand. Det er derfor ikke noe krav om at de skal være åpne.

Når det gjelder folkevalgte organer under kommunalbestyrelsen/fullmæktige, er hovedregelen i Danmark, Sverige og Finland at møter i slike organer går for lukkede dører. I Danmark er det ikke adgang til å åpne møtene i økonomiutvalget eller de stående utvalgene. Det blir i disse landene lagt stor vekt på at medlemmene av folkevalgte organer skal kunne ha fortrolige drøftelser om saker. Åpne dører blir sett på som et hinder for en slik fortrolig debatt.

Videre nevnes at når det gjelder fjernmøter, så er det i Sverige åpnet for «*deltagande på distans*». Den svenske kommuneloven har overordnede bestemmelser om dette, og så skal kommunestyret fastsette nærmere regler.

16.4 Utvalgets vurderinger

Saksbehandlingsreglene for de folkevalgte organene er en viktig del av hvordan disse organene fungerer, og dermed hvordan lokaldemokratiet fungerer. Etter utvalgets oppfatning bør hovedelementene i saksbehandlingsreglene videreføres. Det er imidlertid enkelte bestemmelser det er behov for å gjøre noen endringer i. I tillegg er det behov for en språklig og strukturell opprydding i og tydeliggjøring av bestemmelsene.

16.4.1 Bestemmelsenes virkeområde

Etter utvalgets vurdering bør i utgangspunktet saksbehandlingsreglene gjelde fullt ut for alle folkevalgte organer. Hensynet til åpenhet og ryddighet i behandling av saker er grunnleggende og viktig for alle folkevalgte organer. Etter utvalgets

⁸ *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henriksen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13.

oppfatning bør det foreligge særlige grunner dersom noen organer skal være unntatt.

Dagens bestemmelse om virkeområde for saksbehandlingsreglene (§ 29) er litt lang og tung. Den ramser opp alle de ulike organene og sier om bestemmelsene gjelder helt, delvis eller ikke i det hele tatt. Utvalget foreslår å endre denne slik at utgangspunktet er at saksbehandlingsreglene gjelder for alle folkevalgte organer. Der saksbehandlingsreglene likevel ikke skal gjelde, vil dette fremgå i de aktuelle bestemmelser. Dette er en mer ryddig reguleringsform.

Som beskrevet i kapittel 8 om folkevalgte organer foreslår utvalget enkelte endringer i bestemmelsene om folkevalgte organer. Disse forslagene vil også påvirke virkeområdet for saksbehandlingsreglene. Dagens faste utvalg og komiteer foreslås slått sammen til ett organ som kalles utvalg. Disse utvalgene vil innenfor visse rammer kunne være noe ulike avhengig av hva opprettingsorganet bestemmer om det. Det foreslås imidlertid at saksbehandlingsreglene skal komme til anvendelse på alle slike utvalg. De tidligere særlige reglene for komiteer vil ikke lenger gjelde. Dette innebærer først og fremst at det ikke lenger blir mulig å opprette en særlig type organ hvor dørene kan lukkes. Utvalget mener at det ikke bør være organtypen som avgjør om dørene kan lukkes, men de sakene som skal behandles. Se nærmere om dette nedenfor, i punkt 16.4.4, og i kapittel 8 om folkevalgte organer.

Kontrollutvalg foreslås fortsatt omfattet av saksbehandlingsreglene så langt ikke annet er sagt i bestemmelsene om kontrollutvalg. Dette er imidlertid ikke lenger nødvendig å si uttrykkelig i loven, idet dette uansett fremgår av den generelle hovedregelen. Det vises for øvrig til kapittel 25 om kontrollutvalg.

For styrer for institusjoner og for de nye organene kommunalt oppgavefelleskap og regionråd, som begge erstatter dagens § 27-samarbeid, foreslår utvalget at saksbehandlingsreglene gjelder fullt ut. Dette er en utvidelse i forhold til dagens bestemmelse hvor det er åpnet for at kommunestyret kan beslutte at bestemmelsene ikke skal gjelde. Utvalget kan ikke se at det foreligger noen særlige grunner som tilsier at saksbehandlingsreglene ikke skal gjelde her. At saksbehandlingsreglene gjelder for disse organene, vil følge av hovedregelen om at saksbehandlingsreglene gjelder for alle folkevalgte organer uten at det sies noe uttrykkelig om det.

For styret i kommunale foretak gjelder kun enkelte bestemmelser om møteoffentlighet mv. Dette er i hovedsak en videreføring av dagens

bestemmelse. For å styrke offentligheten er virkeområdet utvidet slik at også møter i styret i kommunale foretak skal kunngjøres, og at sakslisten for møtene skal være tilgjengelig for allmennheten. Disse endringer er gjort i tråd med og er nærmere omtalt i høring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁹

Også folkevalgte organer som er opprettet etter særlovgivningen, skal omfattes av saksbehandlingsreglene i kommuneloven med mindre noe annet er uttrykkelig sagt i særlovgivningen. Virksomhet som er etablert i medhold av lov om interkommunale selskaper, er ikke å anse som folkevalgte organer i kommunelovens forstand, og bestemmelsene vil derfor ikke komme til anvendelse.

I tillegg til de forenklingene som følger av forslaget over, foreslår utvalget visse strukturelle og språklige forenklinger i bestemmelsen om virkeområdet for saksbehandlingsreglene.

16.4.2 Møteprinsippet

Etter utvalgets oppfatning er møteprinsippet et viktig og allment akseptert prinsipp som bør videreføres. Prinsippet innebærer at folkevalgte organer skal behandle sine saker og fatte sine avgjørelser i møter. Sammen med prinsippet om møteoffentlighet sikrer dette at innbyggere og presse kan følge med på hva de folkevalgte gjør. Dette sikrer informasjon som er viktig for å vite hva som skjer, og for å kunne ha en offentlig debatt og dermed et godt lokaldemokrati. I tillegg innebærer det en kontrollmulighet som kan både forebygge og avsløre at avgjørelser tas på feil premisser – enten det dreier seg om små misforståelser, feil i faktagrunnlaget eller mer alvorlige ulovligheter og korrupsjon.

Møteprinsippet ble tydeliggjort i forbindelse med lovendringen i 2011, da det ble tatt inn i loven at møteprinsippet også gjelder *behandling* av saker, og ikke bare det å *treffe vedtak*.

Det oppstår visse praktiske utfordringer med denne bestemmelsen. Grensene for hva som skal til for at noe anses som et *møte*, og dermed at saksbehandlingsreglene gjelder, er ikke alltid klare. Tolkning av bestemmelsen vil i praksis også kunne påvirkes av et ønske om å diskutere en sak utenfor det offentlige rom. Utvalget vil behandle dette spørsmålet nærmere nedenfor i forbindelse med prinsippet om møteoffentlighet.

⁹ Høringsnotat fra Kommunal- og regionaldepartementet av 10. juni 2015.

Et annet spørsmål i forbindelse med møteprinsippet er spørsmålet om hvor møter kan avholdes, det vil si om møter kan holdes utenfor kommunens grenser. Dagens lov sier ikke noe eksplisitt om dette, og utvalget finner heller ikke grunn til å regulere dette nærmere. Her må det legges et fornuftig skjønn til grunn. Skal bestemmelsen om møteoffentlighet være reell i praksis, kan ikke møter avholdes langt unna der innbyggerne og lokalpressen holder til. Det naturlige og normale vil derfor være at møter holdes innenfor kommunens grenser. Dette er praktisk både for møtedeltakerne og for et eventuelt publikum. Dersom det foreligger grunner som gjør det mer hensiktsmessig å avholde det i egnede lokaler i nabokommunen, vil det normalt måtte være greit. Det sentrale er at tilgjengeligheten må være akseptabel for publikum, og at møter ikke avholdes på steder langt unna nettopp for å unngå publikum. Utvalget foreslår ingen nærmere regulering av dette spørsmålet.

16.4.3 Innkalling til møter. Saksliste. Kunngjøring. Møtebok. Vedtak

Etter utvalgets oppfatning er reglene om innkalling, saksliste, kunngjøring, møtebok og vedtak i kommuneloven §§ 30, 32, 33, 34 og 35 hensiktsmessige og fungerer greit. Utvalget foreslår derfor at det reelle innholdet i disse i hovedsak videreføres som før.

Når det gjelder kravet i dagens § 30 om at det skal føres møtebok for møter i folkevalgte organer, foreslås det imidlertid at det tas inn noen krav til innholdet i møteboken. Møteboken fra møter i folkevalgte organer bør inneholde opplysninger om tid og sted for møtet, hvem som var til stede, og hvem som ikke var det, hvilke saker som ble behandlet, hvilke avgjørelser som ble truffet, og avstemningsresultatet. Dette er innhold som i dag i hovedsak vil bli inkludert i slike møtebøker. Etter utvalgets vurdering er det en fordel at dette står i loven. Dette for å sikre at disse opplysningene er med, og for å gjøre det enklere for de involverte å vite hva som skal med. Det er selvsagt ingenting i veien for å ta med flere opplysninger i møteboken. Kommunene vil også fortsatt kunne fastsette nærmere regler om hva mer de ønsker å ha med i møteboken, men utvalget har ikke funnet det nødvendig å si dette uttrykkelig i loven.

Utvalget vil videre foreslå en justering i bestemmelsen om kunngjøring av møter i kommuneloven § 32 nr. 3 andre punktum. Der står det at *møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres*

kjent på hensiktsmessig måte. Dette har ført til noe uklarerhet ved om det er plikt til å kunngjøre møter som antas vil bli holdt for lukkede dører. Utvalget foreslår derfor å tydeliggjøre i lovbestemmelsen at kunngjøringsplikten gjelder alle møter, enten de holdes for åpne eller lukkede dører. Dette forslaget er i tråd med forslag i høringsnotat av 10. juni 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.¹⁰

Utover dette mener utvalget at det kan være grunn til å gjøre enkelte strukturelle og språklige endringer i disse bestemmelsene. Dette for å gjøre bestemmelsene lettere tilgjengelig, ikke for å gjøre noen realitetsendring.

16.4.4 Møteoffentlighet

Utvalget vil understreke at prinsippet om møteoffentlighet er et grunnleggende prinsipp i norsk rett og i kommuneloven. Dette er så grunnleggende og viktig at det er tatt inn i Grunnloven § 100 femte ledd som slår fast at enhver har rett til å følge forhandlinger i folkevalgte organer. Etter utvalgets vurdering må prinsippet om møteoffentlighet videreføres. At det er fri adgang til å være til stede ved møter, sikrer åpenhet og transparens i kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Åpne møter sikrer også muligheten for å kunne føre kontroll med lokale myndigheter. I tillegg vil tilstedeværelse i åpne møter kunne stimulere interessen for lokalpolitikk.

Utvalget vil imidlertid også vise til at det i norsk rett anerkjennes at det også er noen hensyn som tilsier at møtene i enkelte tilfeller ikke er åpne, for eksempel ved behandling av taushetsbelagte opplysninger. Slike hensyn må avveies mot hovedprinsippet om åpenhet.

Utvalget har vurdert om det er grunn til å gjøre noen endringer i dagens regler om møteoffentlighet. I hovedsak mener utvalget at dagens regler fungerer bra, og avveier de ulike hensyn på en god måte. Utvalget foreslår likevel en lovhjemmel som tydeliggjør at ved møte med kommunens advokat kan dørene lukkes. Utvalget har for øvrig forsøkt å komme med klargjøringer og tydeliggjøringer i lovteksten og gjennom behandlingen av spørsmålet om møteoffentlighet nedenfor. Når det gjelder møteoffentlighet for kommunerådet i kommuner med parlamentarisk styreform, foreslår utvalget å videreføre gjeldende rett om at kommunerådet selv bestemmer om møtet i rådet skal være åpent, jf. kapittel 9. Utvalget har også

¹⁰ Høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 10. juni 2015.

drøftet om det bør innføres hjemmel til å lukke dørene av hensyn til de folkevalgte i særskilte situasjoner. Utvalget foreslår ingen slik lovhjemmel, men det redegjøres for et forslag fra et mindretall i utvalget om en lovhjemmel som gir adgang til å lukke dørene dersom organet har behov for det i en innledende opplæringsfase før den reelle behandlingen av en sak.

16.4.4.1 *Generelt om hensyn bak reglene om møteoffentlighet*

Utvalget mener det er viktig å styrke folkestyret i kommunene. Helt sentralt for et sterkt folkestyre er at det er åpenhet om beslutninger som tas, og grunnlaget for dem. Det er derfor viktig at møter i folkevalgte organer er åpne. Det bør være åpenhet rundt både vedtak som fattes, og meningsdanningen i forkant av beslutningene.

Åpenhet er en helt sentral demokratisk verdi. Det er en verdi som gjør det mulig for innbyggere å holde seg politisk orientert og som gjør det mulig for innbyggere å holde sine representanter ansvarlige for de beslutninger som tas. Det er en verdi som forhindrer korrupsjon, og som forhindrer at egennytten settes foran fellesnytt. Derfor skal det etter utvalgets mening være åpenhet rundt det meste kommunestyret gjør. Utvalget mener at prinsippet i gjeldende kommunelov § 31 nr. 1 om at enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer, i hovedsak bør videreføres. At allmennheten har rett til å være til stede under møter i folkevalgte organer, åpner, som nevnt over, både for demokratisk deltakelse og kontroll med de folkevalgtes virksomhet. Åpne møter i folkevalgte organer bidrar videre til å gi innbyggerne i kommunen større innsikt i og forståelse av hva som skjer i kommunen. Det kan også bidra til å minske avstanden mellom de folkevalgte og innbyggerne og dermed bidra til økt interesse for politikk og større grad av innbyggerdeltakelse.

Samtidig vil utvalget peke på at det er enkelte situasjoner der det er et legitimt behov for å lukke møtene. Det finnes gode hensyn som kan begrunne at retten til å overvære møter i folkevalgte organer må begrenses, for eksempel hensynet til taushetsbelagt informasjon om enkeltpersoner eller virksomheter eller at offentlige interesser tilsier det. Dette er det også bestemmelser om i dagens kommunelov.

Også andre hensyn kan tenkes å peke i retning av å gi mulighet for å lukke møtene, for eksempel hensynet til de folkevalgte og muligheten for en god beslutningsprosess. De folkevalgte

kan ha et behov for å sette seg inn i en sak før den behandles i åpent møte, og før man når den fasen som innebærer beslutningstaking. Mange saker er komplekse og dreier seg om områder som de folkevalgte ikke nødvendigvis har særlig kompetanse på. Det å virkelig kunne forstå saken og få mulighet til å stille spørsmål og avklare fakta-grunnlag på en skikkelig måte før selve drøftelsen og behandlingen av en sak, kan være viktig for den folkevalgte og for å sikre at beslutninger tas på et godt fundert grunnlag. Som det fremkommer nedenfor, har utvalgsmedlemmene hatt ulike syn på betydningen av dette hensynet.

Et annet hensyn er at dersom reglene om åpenhet blir så strenge at de ikke legger til rette for å kunne føre fortrolige samtaler på tvers av partigrensene, vil det være fare for at saksbehandlingen flyttes ut av de folkevalgte organene og over i mer uformelle arenaer. En slik utvikling vil være uheldig da det vil føre til mindre transparens i den politiske beslutningsprosessen. Dette er en av grunnene til at de andre nordiske landene i større grad åpner for eller påbyr at møter i folkevalgte organer skal gå for lukkede dører. Som nevnt foran har de andre nordiske landene en langt mindre åpen kommunesektor enn Norge. Kommunestyremøtene skal i hovedsak være åpne, mens møter i andre folkevalgte organer i hovedsak går for lukkede dører. Den sentrale begrunnelsen er at disse organene skal kunne ha fortrolige drøftelser om saker.

Utvalget mener det er viktig å gjøre en avveining av alle disse hensynene ut fra et helhetlig perspektiv når reglene om møteoffentlighet skal vurderes. Stor grad av åpenhet er utgangspunktet. Utviklingen i kommunesektoren har også gått mot større åpenhet for møter i folkevalgte organer. Det vises her til at også møter i kontrollutvalget og styret for kommunale foretak nå som en hovedregel skal være åpne for allmennheten. Utvalget mener denne utviklingen er positiv. Samtidig blir stadig mer kommunal virksomhet lagt ut i kommunale selskaper eller utført av private for kommunen. Denne utviklingen reiser noen utfordringer. Utvalget mener det er viktig at regelverket om at møter i folkevalgte organer som en hovedregel skal være åpne, ikke blir så strengt at det blir en medvirkende årsak til at kommunene legger enda mer av virksomheten sin ut i selskaper eller til private som ikke er omfattet av kravene til åpenhet i beslutningsprosessen. En slik utvikling vil være svært uheldig fra et åpenhetsperspektiv og vil gjøre folkevalgt styring og demokratisk kontroll vanskeligere.

16.4.4.2 Møte i kommunelovens forstand

Som omtalt foran, i punkt 1.4.2, er det ikke alle sammenkomster av folkevalgte som er *møter* i kommunelovens forstand. Dersom det ikke anses som et *møte*, vil heller ikke saksbehandlingsreglene og dermed reglene om møteoffentlighet og rett og plikt til å lukke møtet komme til anvendelse. De som treffes i en slik sammenheng, kan dermed gjøre hva de vil med hensyn til presse og andre som er interessert. Utvalget mener dette er en naturlig avgrensning som bør videreføres i den nye kommuneloven. Det vil dermed være avgjørende for rekkevidden av reglene om møteoffentlighet om det dreier seg om et møte i et folkevalgt organ eller ikke. Hva som skal til for at noe anses som et møte i et folkevalgt organ, er imidlertid ikke alltid like klart.

Som referert foran, under punktet om gjeldende rett, fremkommer det tydelig i forarbeidene¹¹ til § 31 at formålet med møtet og formålet med bestemmelsene om møteoffentlighet er helt sentralt for å avgjøre om en sammenkomst er et møte i lovens forstand eller ikke. En samling i et folkevalgt organ vil være et møte dersom det formelt er innkalt til dette etter saksbehandlingsreglene. Det vil imidlertid være et møte selv om disse reglene ikke er fulgt, og selv om andre enn medlemmer av organet deltar, dersom det som skjer i møtet, er et ledd i saksbehandling som organet etter lov, forskrift eller delegert myndighet har til oppgave å gjøre. Utvalget mener dette må være sentralt også ved anvendelsen av møteprinsippet og prinsippet om møteoffentlighet i den nye kommuneloven. Hensikten med disse er at for alle situasjoner hvor det faktisk skjer saksbehandling, så skal reglene om offentlighet og saksbehandling for øvrig følges. Hensikten er at diskusjoner og vurderinger skal frem i offentligheten selv om det kan føles ubehagelig for den enkelte folkevalgte. Rent faglige seminarer og samlinger hvor det ikke er saker som behandles, vil imidlertid ikke være et møte, og det er derfor ikke krav om å ha åpne dører. Avgjørende for om en samling er et slikt seminar utenfor reglene om møteoffentlighet, er at konkrete saker ikke er omfattet slik at det i realiteten blir saksbehandling. Se også nedenfor om utvalgets drøfting av spørsmålet om lovregulering av orienteringsmøter og saksforberedende opplæring.

En forutsetning for at det skal være snakk om møte etter kommuneloven, er at det gjelder møte i et folkevalgt organ. Møter i politiske partier vil

etter gjeldende rett og etter utvalgets forslag derfor ikke falle inn under dette regelverket. Samarbeidende politiske partier eller enkeltstående partier i kommunen kan etter utvalgets forslag fortsatt møtes for å drøfte ulike saker som siden skal opp i et folkevalgt organ, uten at reglene om møteoffentlighet mv. dermed kommer til anvendelse. Utvalget mener det også fortsatt bør være slik at politiske partier kan ha gruppemøter eller gruppeledermøter for å behandle en sak både før og i tilknytning til folkevalgte møter uten at gruppemøtene anses som møter i folkevalgte organer. Det bør likevel ikke være adgang til å omgå møteoffentlighetsreglene ved at samtlige partier i organet avholder ett felles gruppemøte eller gruppeledermøte før det det formelle vedtaket treffes i et ordinært åpent møte. Et flertall av medlemmene i kommunestyret må likevel kunne avholde et felles gruppemøte uten at dette anses som et møte i kommunelovens forstand. De folkevalgte har dermed en forholdsvis vid adgang til å treffes og til å drøfte saker uten at møteoffentlighetsreglene i kommuneloven kommer til anvendelse. Dersom administrasjonen bistår ved gjennomføringen av slike møter, for eksempel ved å innkalle, skrive referat e.l., vil dette være et moment som taler for at dette likevel er å anse som et møte, og at reglene om møteoffentlighet dermed kommer til anvendelse.

Reglene om møteoffentlighet er ikke ment å innebære noe forbud mot politiske forhandlinger og kontakt mellom folkevalgte utenom møtene. Det skal være mulig å ha fortrolige samtaler for å drøfte kompliserte saker hvor det kan være nødvendig å ha foreløpige drøftelser i en innledende fase av saken for å kunne finne frem til en god løsning for kommunen. Utvalget understreker imidlertid at dersom alle medlemmene av et folkevalgt organ eller representanter for samtlige grupperinger i organet samles for å drøfte en sak, vil dette måtte anses som et møte i et folkevalgt organ. Møter hvor for eksempel alle gruppelederne for partiene i kommunestyret møtes for å behandle konkrete saker, vil derfor etter utvalgets forslag måtte følge reglene om møteoffentlighet.

Heller ikke et møte mellom eksterne og én eller noen få folkevalgte vil være et møte i kommunelovens forstand. Er det derimot hele det folkevalgte organet som har møte med eksterne, vil det være et møte etter loven.

Hvorvidt møtet dreier seg om en *sak*, vil være en viktig del av vurderingen av om sammenkomsten er et møte i kommunelovens forstand. Løs prat om et tema vil kunne falle utenfor. Det skal imidlertid ikke veldig mye til før en samtale e.l.

¹¹ Prop. 152 L (2009–2010).

anses som en sak dersom hele organet deltar og det dreier som om noe som er innenfor organets myndighetsområde.

Selv om avgrensningene kan by på visse praktiske utfordringer, mener utvalget at det er lite hensiktsmessig å regulere disse forholdene noe nærmere i loven. Det vil uansett ikke være mulig å regulere alle aktuelle problemstillinger og faktiske situasjoner. Ved praktiseringen av loven må det brukes skjønn og vurderinger ut fra hensynet bak møteoffentlighetsprinsippet for å avgjøre om sammenkomsten er et møte etter kommuneloven.

16.4.4.3 Lukkingsgrunner

Generelt

Etter utvalgets vurdering bør dagens lukningsgrunner i kommuneloven §§ 31 og 31 a i hovedsak videreføres. Dette er særlige tilfeller hvor det er gode grunner for at det skal være lukkede møter. Reglene ble endret i 2011 etter en omfattende høringsrunde, og det er ingen grunner til å gjøre noen store endringer i de gjeldende reglene nå. Utvalget foreslår enkelte språklige og strukturelle endringer i bestemmelsene som ikke er ment å ha noen innholdsmessig realitet. Utvalget foreslår også enkelte endringer i lukningsgrunnene. Utvalget har nedenfor også drøftet spørsmålet om flere nye lukningsgrunner.

Saker som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold

Det følger av kommuneloven § 31 nr. 3 at et folkevalgt organ skal lukke møtet når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Dette innebærer at saker om tilsettinger, oppsigelser, lønnsvilkår, permisjoner og så videre skal behandles bak lukkede dører. Dersom kommunestyret skal drøfte om lederen av administrasjonen fortsatt har kommunestyrets tillit, eller om vedkommende skal sies opp skal derfor møtet lukkes.

Det er vanlig at kommunestyret eller formannskapet gjennomfører medarbeidersamtaler med lederen av administrasjonen i kommunen. Også slike møter skal lukkes med hjemmel i kommuneloven § 31 nr. 3.

Selv om møtet skal lukkes i slike tilfeller, gjelder de øvrige saksbehandlingsreglene også i slike tilfeller. Etter dagens regler innebærer dette blant annet at også saker som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, skal føres opp på sakslisten for møtet. Der hvor saken dreier seg om lederen av administrasjonen, vil dette kunne føre til spekul-

sjoner i pressen om at kommunestyret ikke lenger har tillit til lederen. Dette vil kunne vanskeliggjøre arbeidet med å løse eventuelle konflikter samtidig som det vil være belastende for lederen. Utvalget foreslår derfor at det innføres en regel om at saker om en persons tjenstlige forhold ikke skal fremgå av sakslisten. Hensynet til at innbyggere og presse er informert om hvilke saker som blir behandlet i de folkevalgte organene, tilsier at det ikke innføres en slik regel. Dette gjelder særlig stillingen som kommunedirektør i en kommune. Dette er en stilling det er knyttet betydelig offentlig interesse til i de fleste kommuner. Hensynet til den enkelte arbeidstaker og muligheten for å løse en konflikt før den eskaleres for mye, tilsier imidlertid det motsatte. Utvalget mener dette må være avgjørende, og har derfor etter en samlet vurdering kommet til at disse sakene bør unntas den saksliste og møtebok som skal gjøres tilgjengelig for offentligheten. Det skal imidlertid fortsatt fremgå av den ordinære saksliste og møtebok. Dermed vil det kunne bli to versjoner av både saksliste og møtebok, én ordinær med all informasjon og én offentlig versjon dersom det er slike saker som skal unntas.

Advokat

Når det gjelder samtaler et folkevalgt organ i kommunen ønsker å gjennomføre med kommunens advokat, vil slike møter ofte kunne lukkes med hjemmel i kommuneloven § 31 nr. 5. Det er to vilkår som i så fall må være oppfylt. Det må for det første foreligge tungtveiende offentlige interesser som tilsier at møtet lukkes. For det andre må det komme frem opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter offentlighetsloven dersom de hadde stått i et dokument. De mest praktiske unntaksbestemmelsene vil være offentlighetsloven § 23, det vil si hensynet til kommunens forhandlingsposisjon, og § 18 om rettssaksdokumenter. § 23 verner om de privatøkonomiske interessene til kommunen i forhandlingssituasjoner. Den kan dermed benyttes i ulike typer avtaleforhandlinger, i saker som gjelder erstatningskrav mot kommunen, mv. Dette kan for eksempel dreie seg om råd om ulike forhandlingsstrategier.

Hvorvidt et møte som et folkevalgt organ skal ha med kommunens advokat, kan lukkes etter disse bestemmelsene, vil bero på en konkret tolkning som kan være vanskelig, og som kan ha en usikker konklusjon. Utvalget mener at slike saker alltid bør kunne behandles i lukkede møter dersom organet mener det er forhold ved saken som tilsier at det er grunn til det. Det foreslås derfor

en egen bestemmelse som åpner for å bestemme at dørene skal lukkes der et folkevalgt organ skal motta informasjon fra kommunens advokat og hensynet til saken tilsier at møtet lukkes. Som en naturlig oppfølging av dette foreslås også å åpne for at saken sladdes på den sakslisten og i den møteboken som gjøres tilgjengelig for allmennheten. Dette fordi det vil kunne være tilfeller der selv det å informere om et konkret møte mellom kommunen og en advokat om et oppgitt tema, kan være uheldig for saken. Som eksempel kan nevnes en situasjon der kommunen har inngått kontrakt med en samarbeidspartner om et større prosjekt, og hvor kommunen på et tidspunkt er misfornøyd og vil vurdere å heve kontrakten. Kommunen vil da kunne ha behov for å drøfte de rettslige aspektene rundt dette med en advokat. Det vil imidlertid være sentralt at samarbeidspartneren ikke får noe kjennskap til dette før kommunen eventuelt har bestemt seg.

Ved slik sladding vil det således måtte være to versjoner av sakslisten og møteboken, én ordinær med all informasjon og én offentlig versjon.

Lukkingsadgang for enkelte organer

Kommunestyret eller oppnevningsorganet kan med hjemmel i dagens kommunelov § 29 nr. 3 bestemme at møter i blant annet komiteer skal gå for lukkede dører. Som beskrevet foran, i kapittel 8 om folkevalgte organer, foreslår ikke utvalget å videreføre dagens bestemmelse om komiteer. Dagens komiteer og faste utvalg blir nå utvalg, og alle saksbehandlingsreglene skal gjelde for disse utvalgene. Etter utvalgets vurdering tilsier ikke hensynene bak møteoffentlighet at det bør være generell adgang til å lukke dørene i enkelte særskilte organer. Utvalget mener derfor at den generelle adgangen til å gjøre unntak fra møteoffentlighetsprinsippet, som følger av § 29 nr. 3 og andre saksbehandlingsregler for enkelte folkevalgte organer, ikke bør videreføres i den nye kommuneloven. En slik regel innebærer at om en sak blir behandlet bak lukkede dører eller ikke, vil avhenge av hvilket organ som behandler saken. Etter utvalgets vurdering bør det som en hovedregel være forhold ved saken selv som avgjør om møtet skal/kan lukkes, ikke om saken blir behandlet av det ene eller andre folkevalgte organet.

Lukking av hensyn til den interne saksbehandlingen

Dagens kommunelov § 31 nr. 5 inneholdt inntil 2011 en regel om at kommunestyret selv kunne

vedta å lukke møtene i andre folkevalgte organer når ikke organet selv skal treffe vedtak i saken, det vil si når organet bare skal innstille i saken eller behandle saken på annen måte. Vilkåret for å kunne lukke møtet var at det var nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den særskilte saken eller sakstypen. Dette var et unntak begrunnet i hensynet til den interne saksbehandlingen i kommunen. Regelen ble opphevet i 2011. Bestemmelsen ble i hovedsak brukt til å lukke møtene i formannskapet under behandlingen av årsbudsjettet.

Utvalget har vurdert om en slik regel på nytt bør tas inn i kommuneloven for å ivareta behovet medlemmene i et folkevalgt organ kan ha for å kunne ha fortrolige og foreløpige drøftelser av saker i en innledende fase av saken.

Utvalget har imidlertid kommet til at en slik bestemmelse ikke bør gjeninnføres. Utvalget viser til departementets begrunnelse i Prop. 152 L (2009–2010) *Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet)* punkt 6.6. Departementet viste her blant annet til at åpenhet og offentlig innsyn i forvaltningen er grunnleggende demokratiske verdier, og at svært få høringsinstanser mente den gang at det var behov for å videreføre regelen. Det bør etter utvalgets vurdering foreligge tungtveiende grunner for å gjeninnføre et slikt omfattende unntak fra møteoffentlighetsprinsippet. Lovendringsprosessen i 2011 viste at høringsinstansene ikke mente at det var behov for en slik unntaksbestemmelse.

Utvalget kan etter dette ikke se at det er grunn til å gjeninnføre denne regelen. Utvalget vil også peke på at regler om at dørene kan lukkes av hensyn til den interne saksbehandlingen e.l., vil være svært vanskelig å utforme på en slik måte at de ikke kan misbrukes til å lukke dørene i flere tilfeller enn det faktisk er behov for.

Skille mellom å forberede og å behandle en sak

Administrasjonen forbereder normalt en sak før den skal behandles i et folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. Saksforberedelse som skjer i administrasjonen, er ikke omfattet av reglene om møteoffentlighet.

I noen kommuner har det vært ønske om at de folkevalgte eller folkevalgte organer i enkelte saker kan ha en mer sentral rolle i å forberede saker som skal behandles i folkevalgte organer, det vil si å utrede ulike løsningsalternativer, redegjøre for fordeler og ulemper med de ulike alternativene, mv. Spørsmålet oppstår da om de folkevalgte eller folkevalgte organer skal kunne gjøre

slik saksforberedelse utenfor offentligheten, eller om alt de folkevalgte gjør, bør gjøres i åpenhet. Kan man si at for den delen av behandling av en sak som er slik saksforberedelse som administrasjonen like gjerne kunne ha gjort, må det være greit at den gjøres utenfor offentlighet enten den skjer hos de folkevalgte, eller den skjer hos administrasjonen? Dette er dels et prinsipielt spørsmål, dels et spørsmål om det er praktisk mulig å skille mellom den forberedelse som er parallell med det administrasjonen gjør, og den saksbehandling og meningsdanning som er en ordinær del av den folkevalgte rollen, og som bør være offentlig.

Utvalget har vurdert om det er mulig å trekke et slikt skille, slik at det ene anses som å *forberede* en sak, og som noe som kan gjøres utenfor offentligheten, mens det andre anses som å *behandle* en sak i et folkevalgt organ, og som noe som må gjøres med åpne dører, som annen ordinær behandling i folkevalgte organer. Ved et slikt skille kunne møter i folkevalgte organer som kun skal *forberede* en sak, lukkes, mens møter hvor saken skal *behandles*, fortsatt kunne være åpne. En slik løsning vil kunne gi de folkevalgte muligheten til å foreta noen innledende avklaringer i fred og ro samtidig som den politiske behandlingen fortsatt skjer for åpne dører.

Utvalget ser at det prinsipielt går et slikt skille mellom å forberede en sak, det vil si arbeidet med å utrede en sak, og det å behandle en sak, det vil si å ha en politisk drøftelse og behandling av en sak med sikte på å treffe et vedtak. I praksis vil det imidlertid, etter utvalgets vurdering, være svært vanskelig å skille mellom disse to fasene. Hvor vanskelig dette kan være, kan vises ved et eksempel. Dersom et folkevalgt organ skal forberede eller utrede en sak om mulige innsparingstiltak på neste års budsjett, vil organet i praksis måtte ta stilling til både hvilke tiltak som skal utredes, og hvilke tiltak som ikke skal utredes. Selv om dette således var ment å være i den utredende eller forberedende fasen på linje med det administrasjonen gjør, vil organet allerede da foreta politiske valg som vil kunne legge omfattende føringer på hvilke tiltak som til slutt blir vedtatt. For at innbyggerne skal kunne stille de folkevalgte til ansvar for sine handlinger, er det viktig at de kjenner til de prioriteringer de folkevalgte foretar. Dette gjelder både i saksforberedelsen, for eksempel ved silingen av tiltakene, og når det gjelder hva de folkevalgte mener om de ulike innsparingsforslagene som er utredet. Dette eksemplet viser, etter utvalgets vurdering, at det i praksis er svært vanskelig å operere med et skille mellom å forberede og å behandle en sak.

Utvalget mener at et slikt skille ikke er egnet til å bruke som et skille på når møtene skal være offentlige eller ikke. I utgangspunktet bør all saksforberedelse de folkevalgte gjør, være offentlig. Administrasjonen er den som har rollen og ansvaret for å utrede saker før politisk behandling. I den grad folkevalgte eller folkevalgte organer også skal gjøre slik utredning eller saksforberedelse, bør det skje i offentlighet.

Utvalget mener at det på denne bakgrunn ikke bør innføres en regel om at folkevalgte organer skal kunne lukke dørene i møter hvor de kun skal forberede saker.

Orienteringsmøter – saksforberedende opplæring

Forberedelsen av en sak har mange faser og ulikt innhold. I saker som er store eller kompliserte, vil det kunne være behov for at et folkevalgt organ mottar orientering eller opplæring fra administrasjonen, og eventuelt andre, i en tidlig fase av saken.

Dagens kommunelov inneholder ingen bestemmelser som klart gir adgang til å lukke dørene i folkevalgte organer hvis det kun skal gis slik orientering eller opplæring i forbindelse med en sak. Ren opplæring eller kurs, som ikke er knyttet til en sak, vil falle utenfor reglene om møteoffentlighet fordi det ikke er saksbehandling og dermed heller ikke *møte* i kommunelovens forstand. Hvis opplæringen derimot er knyttet til en konkret sak eller går over i argumentasjonsutveksling og i realiteten en behandling av saker, vil imidlertid dette anses som møte og dermed være omfattet av kravet om møteoffentlighet. Grensene for når en slik orientering eller opplæring i forbindelse med en sak er et møte, og dermed er omfattet av reglene om møteoffentlighet, er imidlertid uklare etter dagens regler. Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å lovfeste dette nærmere. Utvalget tar ikke her stilling til hvor den nøyaktige grensen i dagens regler går, men drøfter spørsmålet om behovet for å lovfeste et unntak i kommuneloven om opplæringssituasjoner, inkludert orienteringssituasjoner, der det ikke skal være nødvendig med åpne dører.

Spørsmålet utvalget her har vurdert, er om det skal være mulig for de folkevalgte å i fellesskap sette seg inn i en sak før den behandles i møter med åpne dører, og før man når den fasen som innebærer behandling og beslutningstaking.

På den ene side kan man hevde at slik saksforberedende opplæring eller orientering er lite hensiktsmessig dersom man ønsker å bevare en stor grad av åpenhet i de folkevalgtes behandling av

saker. Det er en risiko for at hvis de folkevalgte først møtes, så går opplæringen eller orienteringen over i en diskusjon og kanskje i realiteten også en konklusjon. I så fall vil det åpne møtet der saken egentlig skal behandles, kunne bli lite reelt og inneholde lite av de diskusjoner allmennheten er interessert i. En slik beslutningsprosess er ikke heldig. Det kan være en risiko for at en mulighet for å ha denne type møter blir misbrukt ved at opplæringen trekkes for langt og grenser mot behandling i form av reelle diskusjoner. Til det kan det sies at denne risikoen er begrenset da det vil være stor grad av selvjustis med mange møte-deltakere. Det er også mulig med tiltak for å sikre at reglene følges, for eksempel ved å innføre et krav om at det skal tas lydopptak av slike møter som igjen kan benyttes i sak for Sivilombudsmanen eller ved lovlighetskontroll. Dette vil kunne gi en kontroll med at unntaket ikke blir misbrukt. Det nevnes for øvrig at det også ellers kan forekomme beslutningsprosesser der realitetene i større eller mindre grad er diskutert før det ordinære møtet i det folkevalgte organet. Dette vil kunne være tilfellet i kommuner som styres av et flertallsparti som kan ta mange reelle diskusjoner i partiet i stedet for i det folkevalgte organet.

På den annen side kan det argumenteres med at en slik type lukkede opplærings- eller orienteringsmøter kan være nyttige. Det er viktig at de folkevalgte har kunnskap og informasjon om sakens realiteter, faktum og komplikasjoner. I mange saker vil de alminnelige saksdokumentene være tilstrekkelig for å oppnå dette. I større og kompliserte saker vil det imidlertid kunne være nyttig og nødvendig med et møte om saken for at de folkevalgte skal få opplæring og informasjon. Et slikt møte vil selvsagt kunne foregå i full offentlighet, men det vil også kunne være saker der det er behov for å lukke dørene. Det kan således argumenteres med at det er hensiktsmessig om et felleskap av medlemmer i et folkevalgt organ unntaksvis og legitimt kan avholde seminarer eller uforpliktende fellessamlinger som ikke må være offentlige. Dette i innledende faser av saker hvor gjensidig læring, informasjon og spørsmål vektlegges, og hvor et bredt utvalg av de folkevalgte kan få mulighet til å lære om saksfeltet, spørre, få motforestillinger og få avdekket konsekvenser og hva som står på spill, uten at de selv utkreves offentlige standpunkter. De folkevalgte vil dermed kunne ha bedre kunnskaper og forutsetninger for å føre en god debatt og ta gode beslutninger når selve behandlingen av saken begynner. Det kan hevdes at dette vil føre til bedre prosesser, større effektivitet og bedre beslutninger.

Utvalgets flertall (Flæte, Halvorsen, Haugland, Narud, Neset, Stokstad og Ytterdahl) mener at det ikke bør innføres denne type regler. Det vises til at de særlige kravene til åpenhet i kommunale folkevalgte organer er et bærende element for å sikre demokratiske rettigheter i norsk samfunns- liv. Det er viktig at reglene om møteoffentlighet er mest mulig entydige, slik at de ikke gir grunnlag for feiltolkninger. Flertallet tror at manglende møteoffentlighet ved saksforberedende opplæring kan føre til at grensen for når beslutningsprosessen starter, kan tolkes ulikt og gi rom for misbruk. Opplæring av folkevalgte som skal opptre i det offentlige rom, gir i beskjeden grad et særlig behov for lukkede dører. Flertallet mener derfor at det ikke bør være noen særlig regel med unntak fra kravet om møteoffentlighet ved saksforberedende opplæring.

Utvalgets mindretall (Bjørnå, Flåten, Hopsnes, Kaldheim, Nordby og Renslo) mener at en samlet vurdering av momentene foran tilsier at det åpnes for at denne type opplærings- og orienteringsmøter kan holdes for lukkede dører.

Mindretallet viser til at kommunene forvalter en stor andel av den offentlige økonomi og ivaretar mange omfattende og komplekse samfunnsoppgaver. Det er bærende for kommunesektorens legitimitet at dette ivaretas på en god, langsiktig og helhetlig måte. For nybegynnere og i saker som er store eller kompliserte, vil det være behov for kunnskap, opplæring og gode forutsetninger for meningsdanning.

Mindretallets utgangspunkt er at beslutninger skal være informerte og basert på kunnskap og fakta, og mindretallet foreslår derfor å ta inn en unntaksbestemmelse fra kravet om åpne møter for de situasjoner der det folkevalgte organet har behov for en innledende fase med opplæring. Mindretallet mener at det bør være mulig for de folkevalgte i fellesskap å sette seg inn i et saksområde før dette behandles i møter med åpne dører, og før man når den fasen som innebærer beslutningstaking.

Det bærende for mindretallets standpunkt er at det bør tilrettelegges for læring og gode beslutningsprosesser. Det bør legges opp til at et bredt utvalg av de folkevalgte skal kunne spørre og få motforestillinger, og at de kan få avdekket konsekvenser og hva som står på spill, før de avkreves offentlige standpunkter. Det bør legges opp til at et bredt utvalg av de folkevalgte skal kunne få kunnskap og informasjon om sakens realiteter, faktum og komplikasjoner i en innledende fase uten å trenge å bekymre seg for hvordan deres spørsmål tolkes av ulike interessegrupper, media

og så videre. Disse medlemmene viser blant annet til at det å i fellesskap lære om en sak før «dørene åpnes», er velkjent og verdsatt i Stortingets komiteer. Flere verdier vektlegges i disse komitedrøftelsene, og her er styringsdyktighet, fellesskapets interesse og harmoni i systemet verdt å nevne. Det er slike verdier som utgjør grunnlaget for formannskapsmodellen. Det å danne mening og å søke læring og innsikt på tvers av partigrensener er ikke ansett som uheldig for fellesskapet og langsiktige interesser.

Mindretallet er imidlertid klar over at saksforberedende opplæring innebærer en viss risiko for at hvis de folkevalgte først møtes, så går opplæringen over i en diskusjon og kanskje i realiteten også i konklusjoner. Disse medlemmene tror imidlertid at denne risikoen er begrenset da det vil være stor grad av selvjustis med mange møtedeltakere, og mener at de folkevalgte fortjener storsamfunnets tillit til at dette forvaltes på en god måte.

Videre mener mindretallet at saker unødvendig vil kunne spisse seg med uenighet og steile fronter hvis de folkevalgte ikke har fått satt seg tilstrekkelig inn i saken. Slike situasjoner vil kunne ende opp med omkamper, uforsonlighet og sendrekte prosesser. Det er heller ikke godt for beslutningsprosessene om reglene om møteoffentlighet er så strenge at kommunene gjør hva de kan for å finne omforente løsninger gjennom smutthull – at man legger opp til kreative sammensetninger av *møter* eller lar være å ta hensyn til regelverket. Et øvrig argument for en saksforberedende opplæring som ikke nødvendigvis går for åpne dører, er at dette kan demme opp for at kommunens meningsdanning settes ut til eksterne konsultantselskaper eller settes ut i lukkede aksjeselskaper.

De folkevalgte vil med en slik ordning kunne ha bedre kunnskaper og forutsetninger for å ta gode beslutninger når de når den fasen som innebærer beslutningstaking. Slik disse medlemmene ser det, vil dette føre til bedre prosesser, større effektivitet og bedre beslutninger. Det er også en ordning som gir tillit og respekt for de folkevalgtes rolle.

Disse medlemmene mener derfor at det i loven bør tas inn en hjemmel for å lukke dørene der hensynet til saksforberedende opplæring tilsier det, og der forutsetningen er at organet ikke skal realitetsbehandle en sak.

Mindretallet peker på at møtedeltakerne, og særlig møteleder, vil måtte ha et ansvar for at denne type møter begrenser seg til å være opplæring og orientering. Reelle diskusjoner eller annet

som er noe mer enn opplæring og orientering, vil således måtte stoppes. Mindretallet har vurdert om det bør settes et forbud mot å fatte vedtak i samme møte, men har kommet til at det ikke er hensiktsmessig eller nødvendig å ha dette i en lovbestemmelse. Det vil uansett følge av en slik unntaksbestemmelse at vedtak ikke kan fattes så lenge dørene er lukket. Dersom det er ønskelig med et todelt møte, som først er lukket i tråd med unntakshjemmelen og deretter er åpent med ordinær behandling og vedtak, vil det i seg selv ikke være noe i veien for det. I så fall må de øvrige saksbehandlingsreglene og intensjonene om åpenhet følges ved at det blir gjort kjent at det skal holdes et slikt møte.

Mindretallet mener også at informasjon om den orientering og opplæring som er gitt i saken, bør gis i saksdokumentene og følge saken videre.

16.4.5 Fjernmøter

Utvalget foreslår å utvide adgangen til å ha fjernmøter. Både den teknologiske utviklingen og samfunnsutviklingen tilsier at det kan være gode grunner til å gjøre endringer her. De tekniske mulighetene for å avholde møter uten at alle møtedeltakerne sitter i samme rom, har blitt vesentlig forbedret og vil sannsynligvis bli enda bedre fremover. Betenkelighetene ved selve gjennomføringen blir dermed mindre selv om fysisk tilstedeværelse i samme rom alltid har sine fordeler. Utvalget mener at kommunene selv er nærmest til å vurdere fordeler og ulemper opp mot hverandre. Samfunnsutviklingen tilsier at behovet for denne type møter blir stadig større. Dette dels fordi hverdagen til folk flest, og dermed også de folkevalgte, stadig blir mer hektisk. Kvinner og menn deltar på samme vis både i lokalpolitikken, arbeidslivet og familielivet, og for mange er det et behov for raske og effektive møter for å få hverdagen til å gå rundt. Å kunne unngå noe reisetid er en fordel for den enkelte og dermed også for rekruttering av lokalpolitikere. I tillegg kommer utviklingen av større kommuner, som resulterer i at flere vil kunne få lenger vei til møtene. Fjernmøter i ulike former blir dessuten stadig mer vanlig på andre områder i samfunnet. Dette gjelder også områder med særlige behov og krav, for eksempel domstolen, hvor dette er særskilt regulert.

En grunnleggende forutsetning for å kunne avholde fjernmøter er at møtene kan avholdes på en slik måte at møtene blir gode og effektive, og at saksbehandlingsreglene kan overholdes. Medlemmene bør både kunne se, høre og kommunisere med hverandre. At de hører og kan kommu-

nisere, er helt nødvendig. Dette må kunne gjøres i sanntid, det vil si uten nevneverdig tidsforsinkelse. Etter utvalgets mening bør det være en hovedregel at de også skal kunne se hverandre, men her må det kunne åpnes for unntak i særlige tilfeller. Dette vil for eksempel kunne være om teknikken svikter i løpet av et møte, eller om enkelte deltakere på mindre møter ikke har mulighet for bilde. Ettersom det blir stadig enklere også å kunne ha bilde i ulike sammenhenger, antas det at behovet for et unntak her blir stadig mindre. Det foreslås at unntak fastsettes i forskrift. Et annet helt sentralt krav er at åpne møter må kunne gjennomføres på tilfredsstillende måter. Allmennheten må ha tilgang til møtet for eksempel gjennom en skjermoverføring av møtet i egnede lokaler eller ved at møtet overføres på internett. Utvalget foreslår at nærmere detaljer om krav til fjernmøte bør fastsettes i forskrift.

Utvalget foreslår for det første at også kommunestyremøter skal kunne holdes som fjernmøter. Dette er det ikke adgang til etter dagens kommunelov. Forutsatt at kommunelovens øvrige bestemmelser om møteoffentlighet, avstemning og så videre kan følges, kan ikke utvalget se noen grunn til at ikke kommunestyremøter med dagens tekniske muligheter skal kunne ha samme adgang til fjernmøter som andre folkevalgte organer. Utvalget mener at saksbehandlingsreglene må gjelde også for fjernmøter med mindre noe annet er uttrykkelig regulert i lov eller forskrift.

For det andre foreslår utvalget at fjernmøter kan avholdes uavhengig av om det gjelder hastesaker eller ikke. Det avgjørende for om det skal kunne holdes fjernmøter, bør være at kommunen og det aktuelle folkevalgte organet ønsker det og har de praktiske og tekniske innretningene som gjør at de kan oppfylle lovens krav. Kommunen må kunne sikre at møtene fungerer slik at saker kan behandles og beslutninger fattes. De må blant annet kunne avgi stemme på en tilfredsstillende måte, og møteoffentlighet må kunne praktiseres. Nærmere detaljerte krav om dette foreslås å kunne fastsettes i forskrifter.

Utvalget er skeptisk til at lukkede møter kan avholdes som fjernmøte. Dette for det første fordi det er for vanskelig å sikre at det kun er møtedeltakerne som får med seg det som skjer på et lukket møte som gjennomføres som fjernmøte. Det er umulig å ha oversikt og kontroll over hvem som er til stede i et rom der det via tekniske løsninger er noen som deltar i et fjernmøte. Hos en folkevalgt som sitter hjemme eller på kontoret og deltar via datamaskinen, vil det for eksempel være

møtedeltakerne har noen mulighet til å vite eller kontrollere dette. I tillegg kommer at det kan ligge sårbarhet og risiko i tekniske løsninger. Utvalget foreslår derfor at lukkede møter normalt ikke skal holdes som fjernmøter. Dersom behovet er stort og ulempene nevnt foran kan tas høyde for, antar imidlertid utvalget at det kan være hensiktsmessig med noen unntaksbestemmelser. Dette vil for eksempel kunne være hvor avstand og reisetid tilsier at det er hensiktsmessig at kommunestyremedlemmene kan møte i to ulike lokaler. Dette kan for eksempel være aktuelt ved kommunesammenslåinger, hvor reiseveien er blitt svært lang. Her kan det for eksempel åpnes for å oppnevne en assisterende møteleder for det lokalet hvor møteleder ikke sitter, som kan ha ansvaret for hvem som er til stede, teknikken og så videre. På den måten kan det ivaretas at et lukket møte også er reelt lukket selv om det skjer ved overføring av lyd og bilde mellom de to lokalene. Utvalget foreslår at unntaksregler av denne type reguleres i forskrifter.

16.4.6 Hastesaker

Kommuneloven § 30 og forskrift om fjernmøter og skriftlig saksbehandling åpner for at det i visse tilfeller ved hastesaker kan avholdes fjernmøter eller skriftlig behandling der enkelte av saksbehandlingsreglene, som innkalling og utsendelse av saksdokumenter, ikke må følges fullt ut.

Som beskrevet foran foreslår utvalget å utvide adgangen til å avholde fjernmøter generelt. Det kan imidlertid likevel være behov for en adgang til å hastebehandle saker. For alminnelige fjernmøter må jo bestemmelsene om innkalling følges på ordinært vis. Av og til kan det være behov for en rask avgjørelse i en sak uten at det er tid til ordinær innkalling til møte. Det foreslås derfor en adgang til å hastebehandle saker dersom de samme vilkår som gjelder etter dagens lov, er oppfylt. Dersom det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte eller saken ikke er så viktig at dette må anses som nødvendig, vil saken kunne behandles ved hastefjernmøte eller ved skriftlig behandling. For hastefjernmøter vil dette innebære en mulighet til å behandle saker med kortere innkallingsfrist enn det som normalt følger. Hvordan slik innkalling skal gjøres, foreslås å være opp til kommunen å vurdere. Forskriftens bestemmelse om at innkallingen kan skje telefonisk, videreføres ikke. Dette betyr imidlertid ikke at telefoninnkalling ikke er mulig. Forskriftens bestemmelse om at saken skal utsettes til

ordinært møte dersom 1/3 av organets medlemmer krever det, foreslås videreført i lovbestemmelsen.

Utvalget foreslår også at muligheten for skriftlig saksbehandling for hastesaker opprettholdes. Dette må forstås som en snever unntaksmulighet der andre muligheter ikke er egnet.

Det forutsettes at saksbehandlingsreglene for øvrig skal overholdes også ved hastesaker. Ved hastefjernmøter skal de alminnelige bestemmelser om fjernmøte overholdes så langt ikke hastebestemmelsen sier noe annet. Det betyr for eksempel at heller ikke hastefjernmøter normalt kan behandle saker som skal behandles for lukkede dører. Forskriftens bestemmelser om at sakens dokumenter skal sendes samtidig til alle organets medlemmer med forslag til vedtak når en sak skal behandles skriftlig, foreslås videreført i lovforslaget. Også forskriftens bestemmelse om at samtlige medlemmer må gi sin tilslutning til det fremlagte forslag til vedtak og til at dette treffes etter skriftlig saksbehandling for at vedtaket skal være gyldig, foreslås videreført.

Utvalget foreslår ingen forskriftshjemmel. Bestemmelsene fra dagens forskrift er enten tatt inn i lovteksten eller anses som unødvendige.

I tillegg foreslås dagens bestemmelse i § 13 om utvidet myndighet i hastesaker videreført. Av

denne fremgår at kommunestyret selv kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller kommunerådet skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

16.4.7 Reglement. Arkiv

Av kommuneloven § 39 nr. 1 følger at kommunestyret i reglement skal fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer. Utvalget mener at slike reglementer er bra, og at det fortsatt bør være en bestemmelse om at kommunestyret skal fastsette slikt reglement.

Når det gjelder reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet og innstillingsrett, som det er krav om etter § 39 nr. 2, vises det til kapittel 8 om folkevalgte organer og administrasjon, hvor også delegering er behandlet.

Til slutt i § 39 nr. 3 er det en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om arkiv. Den har utvalget ikke gått nærmere inn på, men bestemmelsen foreslås videreført slik den nå er. Den foreslås imidlertid plassert i en egen bestemmelse.

Kapittel 17

Inhabilitet for folkevalgte og ansatte

17.1 Innledning

For at kommunesektoren skal ha tillit og troverdighet, er det sentralt at de som er involvert i kommunale beslutninger og saksbehandling, opptrer tillitvekkende og med høy etisk standard. Folkevalgte, ansatte og organisasjonen som sådan må ha et bevisst forhold til dette. Kommuneloven, og andre lover som gjelder for kommunene, har en rekke bestemmelser som skal bidra til dette. Inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven er slike regler. Dette er regler om at en folkevalgt eller en tjenestemann blir inhabil til å behandle en sak dersom han eller hun har en personlig tilknytning til saken som kan skape tvil om at han eller hun vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte.

Et viktig formål med inhabilitetsbestemmelsene er å sikre korrekte avgjørelser og å sikre partenes rettssikkerhet. De som behandler sakene, skal ikke ta hensyn til annet enn det som objektivt sett bør tas hensyn til for at avgjørelsene blir riktige. Videre skal inhabilitetsregler opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og til forvaltningen som sådan. Reglene skal også beskytte beslutningstakerne selv mot at det sås tvil om deres troverdighet ved at de slipper å behandle saker der de selv eller nærstående har personlige interesser.

Utvalget ser ikke behov for å endre hovedinnholdet i gjeldende inhabilitetsregler. Det er imidlertid behov for enkelte presiseringer, klargjøringer og språklige forenklinger. Utvalget foreslår blant annet å dele bestemmelsen slik at det blir én bestemmelse om inhabilitet for ansatte, én om inhabilitet for folkevalgte og én om fritak av personlige grunner.

17.2 Gjeldende rett

De alminnelige reglene om inhabilitet i forvaltningsloven gjelder for all offentlig virksomhet og dermed også for kommuner. I tillegg er det

enkelte særregler for kommunal sektor i kommuneloven § 40 nr. 3. For oversiktens og helhetens skyld omtales her først bestemmelsene i forvaltningsloven. Deretter gjennomgås særreglene i kommuneloven.

17.2.1 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven §§ 6 til 10 inneholder bestemmelser om inhabilitet som gjelder generelt for offentlige tjenestemenn og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Disse bestemmelsene gjelder således for både ansatte og folkevalgte i kommuner.

Inhabilitetsgrunner

I forvaltningsloven § 6 første ledd nevnes en rekke situasjoner som medfører at inhabilitet vil foreligge, slik at ansatte eller folkevalgte ikke vil kunne behandle eller avgjøre saken. Dette vil for eksempel være tilfelle dersom en folkevalgt er part i saken som skal behandles. Tilsvarende gjelder dersom konkrete slektsforhold, vergeforhold e.l. foreligger.

I § 6 første ledd bokstav e er det videre en bestemmelse som sier at en ansatt eller folkevalgt blir inhabil til å forberede eller treffe avgjørelse i en sak dersom vedkommende er styremedlem eller har enkelte andre sentrale verv eller stillinger i et selskap eller enkelte andre sammenslutninger som er part i saken. Styremedlemmer og personer med ledende stillinger i offentlig eide selskaper blir altså uten videre inhabile når de som folkevalgte eller ansatte i kommunen deltar i behandling av en sak hvor selskapet er part. Fra denne bestemmelsen er det et unntak for offentlige konserner.

Videre er det inhabilitetsgrunn dersom det foreligger *andre særegne forhold*, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Et sentralt vurderingstema ved *særegne forhold* er om det foreligger en situasjon som ikke svært mange andre også er i. En folkevalgt vil for eksempel ikke være inhabil ved

behandlingen og vedtakelsen av en lokal forskrift om båndtvang for hunder bare fordi han eller hun selv har hund. Den folkevalgte kan bli inhabil etter § 6 andre ledd dersom det er en annen nær familietilknytning mellom den folkevalgte og en som er berørt av vedtaket, enn den som er opplistet i § 6 første ledd. Et moment i vurderingen er i hvilken grad familiemedlemmet blir berørt av vedtaket. Desto mer vedtaket berører, jo mer taler det i retning av inhabilitet. Som eksempel kan det vises til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2004/67 der det ble konkludert med at den folkevalgte var inhabil til å behandle en sak om dispensasjon fra reguleringsformålet i planen, der utfallet av saken kunne ha en *ikke ubetydelig økonomisk interesse* for den folkevalgtes nevø. Nevøen hadde ikke status som part i den aktuelle sak. Et annet eksempel på inhabilitet etter § 6 andre ledd er hvor det er et særlig nært vennskap mellom den folkevalgte og en part i saken. Alminnelige bekjentskap vil, på den annen side, ikke medføre inhabilitet. For øvrig påpekes det at en folkevalgt selvsagt kan fremme sine politiske mål og holdninger uten at inhabilitet inntreffer. Det at en folkevalgt representerer en generell interesse eller har særlig kjennskap eller erfaring med et område, medfører heller ikke uten videre inhabilitet.¹ Dersom en overordnet tjenestemann er inhabil, vil også direkte underordnet tjenestemann være inhabil til å treffe avgjørelse i saken. Dette følger av forvaltningsloven § 6 tredje ledd.

I forvaltningsloven § 6 fjerde ledd er det en unntaksregel fra inhabilitetsbestemmelsene. Dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans eller hennes standpunkt, og hverken offentlige eller private interesser tilsier at han eller hun viker sete, kommer ikke inhabilitetsreglene til anvendelse.

Konsekvenser av inhabilitet

Forvaltningsloven § 8 har bestemmelser om at man i utgangspunktet selv avgjør om man er inhabil. I et kollegialt organ er det organet selv som tar stilling til inhabilitetsspørsmålet uten at vedkommende deltar. For å ta korrekte beslutninger er det viktig at de momenter som er relevante for å ta en korrekt beslutning, fremkommer. Det følger videre av kommuneloven § 30 nr. 4 at avgjørelsen, og hjemmelen for avgjørelsen, om at et medlem av

et folkevalgt organ er inhabilt, skal fremgå av møteboken.

Den som er inhabil, skal fratre ved behandling av saken. Det gjelder både diskusjonen (tilretteleggingen) og avstemningen. Det innebærer dermed et unntak fra møte- og stemmeplikten i kommuneloven § 40 nr. 1 og nr. 2. Ved inhabilitet kan det bli aktuelt med oppnevning av stedfortreder eller overføring av saken til sideordnet eller overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 9. Dersom en som er inhabil, har deltatt i avgjørelsen av en sak, utgjør dette en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket blir ugyldig. Spørsmålet om ugyldighet beror på en konkret vurdering av om det er grunn til å tro at inhabiliteten har påvirket innholdet i vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41.

17.2.2 Kommuneloven

Kommuneloven § 40 nr. 3 har bestemmelser om inhabilitet som kommer i tillegg til forvaltningslovens regler. Bestemmelsene er dels lempeligere enn de generelle reglene i forvaltningsloven, dels strengere. De gjelder i første rekke for de folkevalgte, men enkelte bestemmelser gjelder også for de ansatte i kommunen.

Valg til offentlige tillitsverv og fastsetting av godtgjøring

Folkevalgte kan være med i behandlingen av saker som gjelder valg til offentlige tillitsverv, og ved fastsetting av godtgjøring og lignende for slike verv, selv om den folkevalgte blir berørt av den avgjørelsen som fattes, jf. § 40 nr. 3 bokstav a. En folkevalgt kan således delta ved valg av medlemmer til utvalg eller andre kommunale organer selv om det er aktuelt å velge seg selv eller noen av sine nærmeste, og selv om organet skal treffe beslutninger som har betydning for dem selv. En ordfører vil også kunne være med på å fastsette sin egen godtgjøring. Begrunnelsen for denne bestemmelsen, som altså er lempeligere enn forvaltningslovens bestemmelser, er at de praktiske utfordringer ved inhabilitet i disse situasjoner ellers ville bli for store.

Tidligere befattning med saken som ansatt

En folkevalgt som tidligere har medvirket i avgjørelse av en sak i egenskap av å være ansatt, blir automatisk inhabil når saken behandles i et folkevalgt organ, jf. § 40 nr. 3 b. Tilsvarende gjelder om den folkevalgte som ansatt har medvirket i forberedelsen av saken. Dette er strengere enn de ordi-

¹ *Forvaltningsrett*, Torstein Eckhoff og Eivind Smith, 9. utgave, 2010, side 229.

nære inhabilitetsregler i forvaltningsloven, som ikke har en så absolutt regel. Begrunnelsen for bestemmelsen er dels at det er viktig med et skille mellom folkevalgte og administrasjon i kommunene. Det er også viktig at ansatte gjennom behandling i folkevalgte organer ikke skal kunne overprøve egen og eventuelt overordnede saksforberedelse. Skal tilliten til kommunens behandling av saker opprettholdes, er det viktig at det ikke skjer rolleblandinger mellom ansatte og folkevalgte.

Ved behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan og regional plan i folkevalgte organer vil det likevel ikke være automatisk inhabilitetsgrunn at noen tidligere har medvirket i saken som ansatt. Begrunnelsen for unntaket er at denne type saker er overordnede, og at hver enkelt ansatt gjerne bare har bidratt litt. Selv om det ikke er automatisk inhabilitet etter denne bestemmelsen, kan inhabilitet likevel oppstå etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven.

Intern klagebehandling i kommunen

Både ansatte og folkevalgte som har deltatt i saksforberedelse eller avgjørelse av et vedtak det klages på, er inhabile til å delta i avgjørelse eller forberedelse av klagesaken, jf. § 40 nr. 3 c. Også denne bestemmelsen er strengere enn de alminnelige reglene i forvaltningsloven, som i utgangspunktet ikke medfører at man blir inhabil selv om man har hatt med saken å gjøre tidligere. Begrunnelsen er å sikre mest mulig uavhengig klagebehandling. Dette er særlig viktig fordi denne bestemmelsen dreier seg om den interne klageordningen som innebærer at det er kommunen selv som er klageinstans for et kommunalt vedtak, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum.

I samme bestemmelse er også avledet inhabilitet regulert. Den som er direkte underlagt en som er inhabil, kan ikke delta i behandling eller forberedelse av klagesaken. Denne bestemmelsen er noe utvidet i forhold til forvaltningslovens tilsvarende bestemmelse i og med at den også inkluderer forberedelse av klagesak.

Fritak av personlige grunner

Dersom inhabilitet ikke foreligger eller det er vanskelige grensetilfeller, kan personlige grunner likevel tilsi at det er belastende å delta i behandlingen. Etter § 40 nr. 4 kan et folkevalgt organ fritak et medlem fra å delta i behandlingen av en sak der-

som vedkommende ber om det og det foreligger vektige personlige grunner til dette.

17.3 Kort om nordisk rett

Ifølge Ingun Sletnes mfl. sin sammenligning av kommunene i Norden, har Norge de strengeste habilitetsreglene.² Dette er dels fordi det i Norge i all hovedsak er de samme reglene for alle folkevalgte og for ansatte, mens det i Sverige og Finland er lempeligere regler for folkevalgte i *fullmäktige* (kommunestyret) enn ellers. Dessuten er det i Norge særregler om dette i kommuneloven. I Danmark er det ingen slike regler, mens det i Sverige og Finland kun delvis finnes slike regler.

17.4 Utvalgets vurderinger

17.4.1 Generelt om inhabilitetsreglene

Kommuner skal yte tjenester og drive myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. De skal være effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Dette følger av utkast til ny formålsbestemmelse omtalt i kapittel 3. Der fremgår det også at begrepet tillitsskapende blant annet inkluderer høy etisk standard. For å oppnå høy etisk standard og god tillit må de folkevalgte og tjenestemenn ha en bevisst holdning til dette i sitt arbeid. De må ta hensyn til normer og verdier som bidrar til kommunens objektivitet, uavhengighet og høye tillit. I tillegg skal nasjonale regler bidra til dette. Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven og kommuneloven skal bidra til å øke tilliten til den etiske standarden i kommunen ved at de bidrar til at avgjørelser blir tatt på objektivt grunnlag og uten påvirkning av utenforliggende hensyn.

Utvalget mener således at det fortsatt er viktig med inhabilitetsbestemmelser. Reglene bør være treffsikre, bidra til å sikre objektive og riktige avgjørelser og ikke være for vanskelige å forstå.

Bestemmelsene i forvaltningsloven er relativt kompliserte og inneholder mange vanskelige tolknings spørsmål. Utvalget har imidlertid ikke gått inn på noen nærmere vurdering av disse bestemmelsene da det ligger utenfor utvalgets mandat. Praktiseringen, tolkningen og anvendelsen av forvaltningsloven er i utgangspunktet lik enten loven

² *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning.* Ingun Sletnes, Carsten Heinrichsen, Olle Lundt og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13.

anvendes i kommunal eller statlig sektor. For kommunal sektor vil imidlertid særreglene i kommuneloven komme i tillegg. Ulikheter i faktum vil også kunne føre til ulike vurderinger og resultater i de konkrete sakene.

Klare regler er viktig for å sikre tillit til kommunen og gode avgjørelser. Utvalget mener at dagens inhabilitetsregler i hovedsak fungerer slik de skal. Sammenlignet med de andre nordiske landene er inhabilitetsbestemmelsene for folkevalgte muligens noe strengere i Norge. Utvalget kan imidlertid ikke se at reglene har medført uforholdsmessige praktiske problemer. Formålet med bestemmelsene om inhabilitet i kommuneloven er de samme som formålet for inhabilitetsregler generelt, se omtale innledningsvis i punkt 17.1. I tillegg er hensikten med å ha særlige regler for kommunesektoren å ta høyde for at det er mange folkevalgte, og at de fyller sentrale roller i styringen av kommunen.

Utvalget mener at det ikke er behov for å gjøre noen vesentlige endringer i habilitetsreglene i kommuneloven. På enkelte områder kan det imidlertid likevel være behov for enkelte klargjøringer, presiseringer og språklige forenklinger og forbedringer. Av lovtekniske hensyn foreslår utvalget at bestemmelsene om inhabilitet reguleres i egen bestemmelse, og ikke som i dag som en del av en bestemmelse som også regulerer blant annet møteplikt og rett til dokumentinnsyn. Utvalget foreslår også at bestemmelsen deles i to, slik at én bestemmelse gjelder inhabilitet for folkevalgte, og står i kapitlet om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer, og én bestemmelse gjelder inhabilitet for ansatte i administrasjonen, og står i kapitlet om kommuneadministrasjon. I tillegg foreslås det at fritak av personlige grunner blir regulert i en egen bestemmelse.

17.4.2 Reguleringssted

Dagens inhabilitetsregler finnes i hovedsak i forvaltningsloven og med enkelte bestemmelser i kommuneloven. Utvalget har lagt til grunn at det fortsatt er hensiktsmessig med en slik todeling av inhabilitetsreglene. De bestemmelsene som er like for alle offentlige tjenestemenn mfl., er mest hensiktsmessig at er regulert ett sted, nemlig i forvaltningsloven.

Å ta forvaltningslovens bestemmelser inn i kommuneloven vil innebære at de samme bestemmelsene står to steder. Dette vil være lovteknisk uheldig og kunne medføre uklarheter og tolkningstvil. Å flytte særreglene om kommuneloven inn i forvaltningsloven vil gjøre at forvaltningslo-

ven får flere bestemmelser som ikke gjelder for alle de forvaltningsloven ellers gjelder for. Det vil gjøre forvaltningsloven mindre oversiktlig. I tillegg vil reglene bli mindre tilgjengelig for kommunesektoren om de tas helt ut av kommuneloven og kun reguleres av forvaltningsloven. Lovgivningsteknisk antas det å være mest gunstig å beholde slike særregler i særlovgivningen. Utvalget foreslår således å beholde særreglene om kommunesektoren i kommuneloven.

Utvalget mener også det er hensiktsmessig og pedagogisk å beholde dagens henvisning til forvaltningslov i kommuneloven.

17.4.3 Valg til offentlige tillitsverv

Utvalget finner ikke grunn til å endre bestemmelsen om at inhabilitet ikke inntreffer ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring og lignende for slike verv. En slik regel har eksistert lenge. Begrunnelsen for at en folkevalgt skal kunne være med på slike avgjørelser selv om de gjelder en selv eller nærstående, har vært at de praktiske utfordringer med en annen regel ville bli for store. Utvalget mener at dette fortsatt gjelder.

17.4.4 Folkevalgt med tidligere befattning med saken som ansatt

En folkevalgt som også er eller har vært ansatt i kommunen, risikerer å få en sak til behandling i et folkevalgt organ som vedkommende tidligere har behandlet som ansatt. Dette er en uheldig situasjon som etter kommuneloven § 40 nr. 3 b fører til at den folkevalgte automatisk blir inhabil. Utvalget mener det er god grunn til å opprettholde denne bestemmelsen for å hindre en uheldig dobbeltrolle.

Bestemmelsen kommer til anvendelse dersom den folkevalgte har vært med på å avgjøre eller forberede avgjørelsen av en sak. Dette er tilsvarende det som tidligere ble omtalt som *medvirket*. Det ble lagt til grunn at det skulle lite til før en ansatt ble ansett for å ha medvirket, men det måtte være en viss realitet over medvirkningen.³ Det har gjerne blitt omtalt som at det må være en *reell medvirkning*. Utvalget mener at dette må gjelde fortsatt, og at dette ligger i begrepet *har vært med på* i utvalgets forslag til ny lovbestem-

³ Blant annet veilederen H-2266 fra Kommunal- og regionaldepartementet: *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner*, 2011, og *Forvaltningsloven i kommunene*, Kyrre Grimstad og Siri Halvorsen, 2011.

melse. Hvor mye som skal til, må avgjøres ut fra en konkret vurdering. Kontorhjelp vil normalt falle utenfor. Annen reell hjelp og deltakelse i saksbehandling faller normalt innenfor selv om vedkommende ikke har hatt en sentral rolle i saksbehandlingen. Vedkommende må imidlertid ha vært med på en innholdsmessig eller faglig tilrettelegging av saken av en viss reell betydning. En slik deltakelse fra en ansatt i saksbehandlingen vil således medføre at vedkommende blir inhabil dersom personen får befattning med saken som folkevalgt.

For øvrig er det gjort noen redigeringsmessige endringer i bestemmelsen som ikke er ment å ha innholdsmessig betydning.

17.4.5 Intern klagebehandling i kommunen

For å sikre en reell og objektiv klagebehandling også i de tilfeller der klageinstans og underinstans er i samme organ, har kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c strenge inhabilitetsbestemmelser som sier at både ansatte og folkevalgte som har deltatt i forberedelsen eller avgjørelsen av vedtaket det klages på, er inhabile til å delta i avgjørelsen eller forberedelsen av klagesaken. En underordnet ansatt blir inhabil til å delta i behandling eller forberedelse av klagesaken dersom overordnet ansatt er inhabil.

Utvalget mener en slik regel fortsatt bør gjelde, men har sett på enkelte praktiske utfordringer med bestemmelsen. Dette gjelder for eksempel der kommunedirektøren har deltatt i det opprinnelige vedtaket og dermed blitt inhabil. Da blir også alle de ansatte i kommunen inhabile. Utfordringen er hvor stor grad av medvirkning som skal til for at denne situasjonen oppstår. Som

det fremkommer av den tidligere omtalte veilederen, har Kommunal- og regionaldepartementet her lagt til grunn at også administrasjonssjefens medvirkning i opprinnelig sak må være *reell*. Det skal imidlertid lite til for at medvirkningen har vært reell. Har administrasjonssjefen underskrevet på vedtak eller innstilling til folkevalgt organ, er medvirkningen normalt reell, og de øvrige ansatte blir inhabile. Utvalget mener at en slik forståelse bør legges til grunn. Utvalget foreslår å bruke begrepene *har vært med på* og *har deltatt*, og legger til grunn at dette innebærer at det skal lite til for at kommunedirektøren skal anses å ha vært med på å treffe et vedtak eller deltatt i saksforberedelsen. Dette gjelder både bestemmelsen om inhabilitet for folkevalgte og bestemmelsen om inhabilitet for ansatte.

Utvalget finner ikke grunn til å gjøre noen innholdsmessige endringer i bestemmelsen om at en underordnet ansatt blir inhabil dersom overordnet ansatt er inhabil, jf. § 40 nr. 3 c andre ledd. Denne bestemmelsen utvider det som ellers gjelder etter forvaltningsloven, slik at en underordnet ansatt ikke bare blir inhabil til å fatte avgjørelse, men også til å forberede saken for klageinstansen. Det foreslås likevel enkelte språklige endringer i lovteksten.

17.4.6 Fritak av personlige grunner

Utvalget finner ikke grunn til å endre på bestemmelsen om fritak av personlige grunner i § 40 nr. 4. Bestemmelsen foreslås imidlertid skilt ut i en egen bestemmelse da dette er noe annet enn inhabilitet. Det er også her foreslått enkelte språklige endringer for å bedre lovteksten.

Kapittel 18

Interkommunalt samarbeid

18.1 Innledning

Samarbeid mellom kommuner kan foregå på mange ulike måter, fra helt uformelt samarbeid til formelt samarbeid organisert etter lovregulerte samarbeidsformer. Dagens kommunelov regulerer ulike varianter av slikt interkommunalt samarbeid, som samkommune, vertskommune og interkommunalt styre etter § 27. Andre samarbeidsmåter er regulert i andre lover.

Det fulgte opprinnelig av utvalgets mandat at bestemmelsene om vertskommune og samkommune skulle videreføres i en ny kommunelov. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i ettertid tatt ut punktet om samkommune i mandatet fordi det ønsker å oppheve dette regelverket. Utvalget har på denne bakgrunn ingen regler om samkommunen i utvalgets forslag til ny kommunelov. Dette omtales heller ikke nærmere.

Departementet har informert utvalget om at det har startet et arbeid med å vurdere vertskommuneregelverket opp mot det nye anskaffelsesdirektivet til EU, og at det derfor ikke er hensiktsmessig for utvalget å gå tungt inn i vurderingen av forholdet mellom vertskommunemodellen og anskaffelsesregelverket. Utvalget har på denne bakgrunn ikke gått nærmere inn på denne problemstillingen.

I dette kapitlet ser utvalget først og fremst på de interkommunale samarbeidsformene som er regulert i kommuneloven, selv om også andre organisasjonsformer blir omtalt.

Utvalget foreslår å lovfeste en overordnet bestemmelse som fastslår kommunenes adgang til å inngå interkommunalt samarbeid.

Utvalget mener at det er viktig at kommunene tilbys gode organisasjonsformer som ivaretar hensynet til både store og små kommuner og hensynet til innbyggerne, og som er tilpasset samarbeid om alle typer oppgaver. Utvalget foreslår derfor en ny organisasjonsform, kommunale oppgavefellesskap, beregnet på enkle samarbeid om produksjon av enkeltstående tjenester. Utvalget foreslår også å lovregulere regionrådsmodellen. Disse to

samarbeidsformene erstatter interkommunalt samarbeid etter § 27 i gjeldende kommunelov. I tråd med mandatet foreslår utvalget også å videreføre adgangen til å inngå vertskommunesamarbeid.

18.2 Ulike former for interkommunalt samarbeid

Samarbeid mellom kommuner opptrer i mange ulike former. Disse kan deles inn i to hovedtyper. For det første samarbeid uten noen formell organisatorisk overbygning. Dette kan for eksempel være samarbeid i form av uformelle faglige nettverk. Det er ikke behov for noen regulering av slikt samarbeid i kommuneloven. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på denne type interkommunalt samarbeid. For det andre samarbeid med en formell organisatorisk overbygning, det vil si samarbeid hvor virksomheten er organisert etter regelverket for en lovfestet organisasjonsform.

Kommuneloven regulerer tre ulike formelle samarbeidsordninger. Det er interkommunalt styre etter § 27, vertskommunesamarbeid etter kapittel 5 A og samkommunesamarbeid etter kapittel 5 B. I tillegg er interkommunale selskaper regulert i en egen lov, lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Ingen av disse organisasjonsformene åpner for statlig eller privat deltakelse. Kommunene kan også benytte seg av samarbeidsformer som ikke kun er forbeholdt kommunene. De kan for eksempel danne aksjeselskaper, foreninger og samvirkeforetak sammen slik også private rettssubjekter kan.

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. Kommunene opptrer her mer eller mindre på den privatrettslige arena på lik linje med private parter. Det viktigste vil som oftest være å finne en organisasjonsform som har fokus på selve driften. Kommunene er for eksempel i betydelig grad

eiere av en rekke store energiselskaper. Dette eierskapet er i de fleste tilfeller organisert i aksjeselskaper.

Når det gjelder samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver, benyttes særlig følgende organisasjonsformer:

- interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27
- interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper
- aksjeselskap etter aksjeloven

Også andre privatrettslige organisasjonsformer kan være aktuelle, for eksempel samvirkeforetak og lignende. Disse vil imidlertid ikke bli omtalt nærmere.

Felles for alle disse organisasjonsformene er at de i utgangspunktet ikke kan benyttes til å samarbeide om lovpålagte oppgaver som omfatter offentlig myndighetsutøvelse, det vil si det å treffe vedtak som er bestemmende for privatpersoners rettigheter eller plikter.

For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, har ikke kommunene samme grad av frihet til å velge hvilken organisasjonsform de ønsker å benytte. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptrer som myn-

dighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, demokratisk kontroll mv. på en helt annen måte enn når kommunene driver forretningsdrift.

Frem til 2007 var det ikke adgang til å samarbeide om lovpålagte oppgaver som innebar å treffe vedtak etter forvaltningsloven (offentlig myndighetsutøvelse), uten at det fantes uttrykkelig hjemmel for dette i den enkelte særlov. I 2007 fikk vi en generell hjemmel i kommuneloven som åpnet for interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid om denne type oppgaver. Deretter fikk vi samkommunemodellen i 2012 som også åpnet for samarbeid om denne typen oppgaver. Samarbeid om oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, kan bare gjøres innenfor disse ordningene i kommuneloven eller etter uttrykkelig hjemmel i særlovgivningen.

18.3 Kartlegging av interkommunalt samarbeid

Leknes mfl. har i rapporten *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* kartlagt formelle interkommunale samarbeidsord-

Tabell 18.1 Forskjeller og likheter mellom ulike typer samarbeid

	Koml. § 27	Administrativt vertskommunesamarbeid, koml. § 28-1 b	Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, koml. § 28-1 c	Interkommunalt selskap (IKS)	Aksjeselskap (AS)
Rettssubjekt	Kan være	Nei	Nei	Ja	Ja
Organisatorisk overbygning/ opprettelse av felles organ	Styre	Nei	Felles folkevalgt nemnd	Representantskap og styre	Generalforsamling og styre
Ansvar	Ubegrenset	Uaktuelt	Uaktuelt	Ubegrenset	Begrenset til aksjekapitalen
Krav om kapital	Nei	Uaktuelt	Uaktuelt	Nei	Ja
Hensikten bak modellen	Drift av felles oppgaver	Særlig tilpasset lovpålagte oppgaver, bl.a. offentlig myndighetsutøvelse. Kan delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning	Særlig tilpasset lovpålagte oppgaver, bl.a. offentlig myndighetsutøvelse. Kan delegeres myndighet til å treffe vedtak i alle typer saker	Primært oppgaver av forretningsmessig art	Oppgaver av forretningsmessig art

Kilde: Iris Nguyễn-Duy (2010), *Juridisk vurdering av kommunelovens § 27 og reformforslag*.

Tabell 18.2 Antall interkommunale samarbeid fordelt på sektor/oppgave og samarbeidsmodell

		§ 27	§ 28-1 b	§ 28-1 c	AS	IKS
REGIONRÅD		66		1		11
ADMINISTRASJON	Økonomi	1	6			
	Revisjon	4				28
	Skatt/kemner	4	10	2		
	Innkjøp	7	5			
	IKT	7	7	1	1	3
	Tilsyn		1			3
	Arkiv	3				8
	Kontrollutvalg m.m.	16	5	1		12
UNDERVISNING	PPT	13	3			4
	Barnehage					
	Spes.undervisning	4	5			
	FoU				7	
	Voksenopplæring	4	2		6	3
HELSE OG SOSIAL	Lege-/tannlegetjeneste		1	1		3
	Legevakt/alarmsentral	7	6	1		8
	Rehabilitering					2
	NAV	3	6			
	Barnevern		27	1		
	Krisesenter	2	4			8
	Sosialhjelp		1			
	Arbeidstrening/introduksjonsprogram		1		42	
	Omsorgstjeneste/psykiatri	2	2			4
TEKNISK	Beredskap	11	1			1
	Brann	3	5			24
	Planlegging og byggesak	1	1		11	1
	Renovasjon	1			10	40
	Vann og avløp	3			1	28
	Bomstasjon				7	
	Energi				37	1
KULTUR, NATUR OG NÆRING	Friluftsråd	11	1			2
	Havnevirkksomhet	4				10
	Idrett	1			2	5
	Jord- og skogbruksforvaltning	1	14		1	
	Kulturhus/-skole/kino	3	3	1	2	8
	Næringsutvikling	3	1		17	12
	Media/kommunikasjon				10	
	Museum/kirke				4	10
	Reiseliv			7		
	Samferdsel			34		

Kilde: *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*, Leknes mfl., IRIS-rapport, 2013/008.

ninger i Norge.¹ Deres kartlegging viser at det er om lag 850 formelle interkommunale samarbeid som fordeler seg med om lag like mange (om lag 200) § 27-samarbeid, vertskommunesamarbeid etter § 28-1 b og c, interkommunale aksjeselskaper (der kommunene eier mer enn 2/3 av aksjene) samt om lag 250 interkommunale selskaper.

Kartleggingen viser videre at samarbeid etter kommuneloven § 27 benyttes som formell ramme for svært mange ulike oppgaver og tjenester og er den dominerende organisasjonsformen for regionråd, sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalg, PPT, legevakt og friluftsråd. Vertskommunesamarbeid etter § 28-1 b og c har også fått en bred anvendelse til tross for at denne organisasjonsformen kun har eksistert siden 2007. Den nyttes typisk innenfor samarbeid om barnevern, jord- og skogbruksforvaltning og skatt/kemner. Interkommunale selskaper har også en meget bred anvendelse, selv om hovedvekten ligger innen teknisk sektor og administrasjon. Interkommunale selskaper er dominerende innenfor revisjon, brannvern, renovasjon, vann og avløp, havnevirksomhet og museum/kirker. Aksjeselskaper har et noe snevrere anvendelsesområde, men er dominerende innenfor arbeidstreningsvirksomheter, utleiebygg og lignende, energi, næringsutvikling og media/kommunikasjon.

18.4 Motiver for og utfordringer med interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er svært vanlig både i Norge og i andre land. Interkommunalt samarbeid vil alltid være et supplement til gjeldende oppgavefordeling og foregår på mange ulike områder og i ulike former. Det er både fordeler og ulemper knyttet til denne typen samarbeid.²

Kommunene har stor frihet til å organisere sin virksomhet. Dette gjelder både hva som skal delegeres videre innenfor kommunen, for eksempel fra kommunestyret til administrasjonen, og hva som kan delegeres eller overføres til organer utenfor kommunen. Kommunenes representanter i de ulike samarbeidsorganene velges av kommunestyrene og er dermed indirekte valgt.

¹ *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*, Leknes mfl., IRIS-rapport, 2013/008.

² NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer, Leknes mfl., IRIS-rapport, 2013/008.

Interkommunalt samarbeid er i utgangspunktet basert på frivillighet, selv om lovgivningen åpner for at det kan pålegges i enkelte tilfeller. Frivillighet innebærer at alle deltakerkommunene må være enige om å inngå samarbeid, og på hvilke vilkår dette skal skje. Dette forhindrer ikke at interkommunale samarbeidsordninger kan ha vedtekter som åpner for flertallsbeslutninger som binder mindretallet. Når alle kommunene må være enige om hvordan vedtektene skal utformes, kan muligheten for flertallsavgjørelser bare legges inn som en frivillig, selvpålagt binding.

Motiver for interkommunalt samarbeid

Det kan ligge mange motiver bak det å inngå et interkommunalt samarbeid. Motiver som ofte trekkes frem, er:

- strategi for å være mindre sårbar og overleve som egen kommune
- muligheter for bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler
- muligheter for å tilegne seg nødvendig kompetanse
- økt kvalitet på tjenester
- økt mulighet for å gjennomføre større statlig initierte reformer
- større potensial for interessehevdning utad og for å styrke regionen
- fremme viktige saker for egen kommune
- avlaste den enkelte kommunen
- kostnadsfordeling
- mer demokratisk enn å la private utføre oppgavene

Spørsmålet om kommunesammenslåing har vært med på å gi interkommunalt samarbeid økt oppmerksomhet. Interkommunalt samarbeid er av mange trukket frem som et alternativ til kommunesammenslåing, samtidig som utstrakt interkommunalt samarbeid er trukket frem som begrunnelse for at kommunene heller bør slå seg sammen. Interkommunalt samarbeid gir mulighet til å beholde dagens kommunestruktur samtidig som kommunene kan hente ut stordriftsfordeler og rekruttere kompetansearbeidskraft gjennom samarbeid. Dette kan gi økt effektivitet og bedre kvalitet på tjenester. I områder med lavt befolkningsunderlag vil det gjerne være behov for å samarbeide for å få satt større reformer ut i livet, for eksempel samhandlingsreformen.³ Kommu-

³ Hilde Bjørnå, «Når kommunestørrelsen blir en utfordring», i boken *Hvor går Nord-Norge?*, Svein Jentoft, Jens Ivar Ner-gård, Kjell Arne Røvik (red.), Orkana Forlag, 2013.

ner som står sammen, kan også stå sterkere i utviklingsspørsmål, og hver enkelt kommune kan få større gjennomslag for saker som er viktige for dem, hvis de samarbeider lokalt. Et kommunesamarbeid kan også være avlastende for hver enkelt kommune og innebære en kostnadsfordeling.

Styringsutfordringer

Interkommunalt samarbeid reiser imidlertid noen prinsipielle og praktiske problemstillinger. Hensynet til effektivitet og tjenestelevering kan bryte mot hensynet til demokratisk styring og kontroll. De praktiske problemstillingene er i stor grad relatert til organisering. Det er en mulig konflikt mellom kommunenes behov for demokratisk styring og kontroll på den ene siden og behovet for et handlekraftig interkommunalt samarbeid på den andre.⁴ Hvis kommunestyrene skal få de ønskede resultatene av det interkommunale samarbeidet, vil det ofte kreve at de gir fra seg en viss grad av styring og kontroll til samarbeidet, noe som kan svekke prioriterings- og styringsevnen i kommunestyret. Denne innvendingen kan imidlertid reises i større eller mindre grad også mot en utstrakt delegering til administrasjonen eller til kommunale foretak og ved konkurranseutsetting.

Vellykket interkommunalt samarbeid krever ofte betingelser og prosedyrer for å håndtere interessemotsetninger mellom kommuner. Styrkeforholdet mellom kommunene vil ofte variere, med hensyn til både ressurser og kommunenes status som sentrum. Interessemotsetninger vil kunne oppstå dersom noen parter høster større utbytte av samarbeidet enn andre. Dersom man ikke har vedtekter som åpner for flertallsbeslutninger som binder mindretallet i samarbeidsordninger, må de samarbeidende kommunene bli enige om hva som skal gjøres, og hvilke beslutninger som skal tas. Ingen av kommunene bestemmer over de andre, og alle kan ha vetorett. Dette kan, i alle fall i teorien, gjøre det vanskelig å fatte beslutninger.

Interkommunalt samarbeid kan også være problematisk for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor kommunal virksomhet. Dersom et interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne vedta sitt eget budsjett, mens utgiftene skal dekkes av samarbeidskommunene, vil ansvarsforholdene bli uklare. Hvis oppgaver og utgifter ikke må prioriteres opp mot alle de andre

kommunale oppgavene, kan den økonomiske ansvarligheten til det interkommunale samarbeidet svekkes. Dette kan til en viss grad løses gjennom regler for eierstyring og en felles eierskapspolitikk. Eventuelle problemer knyttet til finansiering er enklere når oppgavene har et eget finansieringsgrunnlag.

Interkommunalt samarbeid vil også kunne innebære mer byråkrati dersom det innebærer nye formelle institusjoner. Den samme innvendingen kan også reises mot organisering i for eksempel kommunale foretak og aksjeselskaper. Slik organisering vil føre med seg et behov for rapportering og kontrollrutiner. Daglig ledere og styreledere kan få stor innflytelse på beslutningene som fattes.

Demokrati og nærhet

Selv om frivillig interkommunalt samarbeid harmonerer både med frihetsaspektet og effektivitetshensynet ved det kommunale selvstyret, kan interkommunalt samarbeid sies å ivareta grunnleggende demokratiske hensyn på en dårligere måte enn tiltak som drives i regi av den enkelte kommunen.⁵ Ved interkommunalt samarbeid kan den enkelte deltakerkommunen (med et begrenset unntak ved vertskommunesamarbeid) ikke instruere samarbeidet om hvordan det skal utføre sine oppgaver eller utøve sin myndighet. Deltakerkommunene må i stedet prøve å påvirke gjennom sin deltakelse i samarbeidets styringsorganer.

Avstanden fra velgerne til utøverne av det interkommunale samarbeidet er lengre og indirekte. Mens politikerne i kommunestyret kan stilles til ansvar for sine beslutninger i valg, har velgerne ikke samme innflytelse overfor representanter for kommunen som deltar i interkommunale samarbeidsordninger. I et samarbeid vil den enkelte kommunes innbyggerønsker måtte veies opp mot de ønskene innbyggerne i andre kommuner har. Nærheten mellom innbygger og representant vil få mindre betydning i praktisk politikk. Beslutningene treffes ikke av de organene som står direkte ansvarlig overfor velgerne. Interkommunalt samarbeid representerer en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan øke avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte. Interkommunale samarbeid kan dessuten gjøre forvalt-

⁴ NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

⁵ NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* og Hilde Bjørnå, «Når kommunestørrelsen blir en utfordring», i boken *Hvor går Nord-Norge?*, Svein Jentoft, Jens Ivar Nergård, Kjell Arne Røvik (red.), Orkana Forlag, 2013.

ningen mindre oversiktlig for befolkningen fordi den må forholde seg til flere instanser. På den annen side er også svært mye myndighet delegert internt i kommunene fra kommunestyret til andre folkevalgte organer som kan bestå av personer som ikke sitter i kommunestyret, til administrasjonen eller til kommunale foretak.

Kommunens representasjon i samarbeidsordningen er av betydning for hvordan den enkelte kommunen opplever sin innflytelse. Jo mer sentral posisjon representanten har i egen kommune, jo mer kontroll vil ofte kommunen føle at den har med samarbeidet. Dette legger opp til at toppledelsen i kommunen deltar mye, mens flertallet av kommunestyrerepresentantene står utenfor viktige beslutningsarenaer. Økt omfang og kompleksitet i samarbeidsordninger vil dessuten kunne gjøre det vanskelig for ordinære kommunestyrerepresentanter å ha kvalifiserte innspill på hva slags beslutninger som skal fattes i slike organer. Kommunestyrene kan i verste fall tappes for makt og relevans og få sviktende legitimitet.⁶

Generalistkommuneprinsippet går ut på at alle kommuner skal ha de samme oppgavene overfor innbyggerne: De skal ivareta demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon, og rettsikkerhets- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunenes ansvar for samordning og prioritering innenfor et bredt oppgavespekter kan bli svekket av et omfattende interkommunalt samarbeid.⁷ Det kan anføres at de demokratiske svakhetene ved interkommunalt samarbeid forsterkes når samarbeidet blir formalisert og institusjonalisert med egne styringsorganer og administrasjon.

Dette «demokratiske underskuddet» ved interkommunalt samarbeid må imidlertid ses i forhold til kommunenes frihet til selv å velge løsning og hensynet til å drive mest mulig effektivt. Interkommunalt samarbeid er frivillige ordninger som bidrar til at småkommunene får oppgaver løst effektivt og kanskje også med stordriftsfordeler. Det er i mange sammenhenger svært praktisk og bidrar til å dekke kompetansebehov, til læring og til å gjøre bruk av eksisterende ressurser. Interkommunalt samarbeid er viktig, og for mange kommuner helt nødvendig, for å levere tjenester til innbyggerne.⁸ Slike samarbeid gir både muligheter og utfordringer til kommunene, men det

synes ikke å være grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid bidrar til en svekkelse av legitimiteten til kommunene.⁹

Kommunenes frie valg av samarbeidspartnere og samarbeidsområder kan ses som et uttrykk for det kommunale selvstyret. Kommunene kan i utgangspunktet samarbeide etter sine egne behov og behovene i den enkelte region. Kommunene kan velge å samarbeide om én og én funksjon, og samarbeidet kan avsluttes når kommunene selv ønsker det, innenfor de rammer de gjensidig har forpliktet seg til. Interkommunalt samarbeid innebærer også at kommuner lærer av hverandre og får et bedre potensial til å finne helhetlige løsninger som gagnar alle.

Utvalgets vurderinger

Etter utvalgets vurdering innebærer interkommunalt samarbeid både muligheter og utfordringer for kommunene selv og for innbyggerne i kommunene. Utvalget ser i utgangspunktet positivt på interkommunalt samarbeid. Det gir blant annet kommunene mulighet til å utnytte ressursene bedre gjennom stordriftsfordeler samt å øke kvaliteten på tjenestene. Det er derfor viktig at kommunene har gode muligheter til å samarbeide med hverandre om utførelsen av oppgaver. Interkommunalt samarbeid medfører imidlertid visse styrings- og demokratiutfordringer som kommunene må være klar over, og som de må gjøre det de kan for å redusere ulempene av. Utvalget vil særlig trekke frem at kommunene står politisk ansvarlig for at innbyggerne får de tjenester de etterspør og har krav på, både når det er kommunene som selv produserer tjenestene, og når tjenesteproduksjonen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer. Det er derfor viktig at kommunene har en klar målsetting om hva de ønsker å oppnå ved å delta i et interkommunalt samarbeid, og en mening om hvordan de best mulig kan styre samarbeidet for å oppnå sin målsetting, og at de evaluerer resultatet av samarbeidet. Har samarbeidet levert i henhold til målsettingen?

Utvalget mener kommunene bør benytte organisasjonsformer som er særskilt beregnet for oppgaven det samarbeides om, og som ikke etterlater betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet. Skal kommunene samarbeide om lovpålagte oppgaver med innslag av myndighetsutøvelse, er det vertskommuneformen som er

⁶ Hilde Bjørnå, «Når kommunestørrelsen blir en utfordring», i boken *Hvor går Nord-Norge?*, Svein Jentoft, Jens Ivar Ner-gård, Kjell Arne Røvik (red.), Orkana Forlag, 2013.

⁷ NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

⁸ *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*, Leknes m.fl., IRIS-rapport, 2013/008.

⁹ Hilde Bjørnå, «Når kommunestørrelsen blir en utfordring», i boken *Hvor går Nord-Norge?*, Svein Jentoft, Jens Ivar Ner-gård, Kjell Arne Røvik (red.), Orkana Forlag, 2013.

særskilt utviklet for slikt samarbeid. Dersom kommunene derimot skal samarbeide om ren økonomisk aktivitet som innebærer å tilby varer eller tjenester i markedet, er det aksjeselskapsformen som er særskilt utviklet for det. Gjelder samarbeidet interne støttetjenester, kan interkommunale selskaper være en egnet samarbeidsform. Alle disse samarbeidsformene inneholder en omfattende regulering av ulike spørsmål som kan oppstå i et samarbeid.

Utvalget har vurdert om det er nødvendig å videreføre alle dagens organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid. Utvalget mener at det er viktig at kommunene tilbys gode organisasjonsformer som ivaretar hensynet til både store og små kommuner og hensynet til innbyggerne, og som er tilpasset samarbeid om alle typer oppgaver. Utvalget mener derfor at det er behov flere ulike samarbeidsformer selv om de til dels kan benyttes om hverandre. Utvalget vil videre peke på at den vide adgangen til interkommunalt samarbeid kan føre til at kommunens styringsevne kan svekkes, og at interkommunale samarbeid har demokratiske utfordringer ved at beslutninger ikke treffes av de organene som står direkte ansvarlig overfor velgerne.

18.5 Overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid

Kommuneloven inneholder i dag ingen overordnet bestemmelse som samlet angir hvilke typer interkommunalt samarbeid kommunene kan delta i. Utvalget foreslår at en slik bestemmelse tas inn i kommuneloven.

18.5.1 Bakgrunn

I høringsnotatet om forslag til nye lovregler om interkommunalt samarbeid (juni 2005) om vertskommune- og samkommunemodellen ble det foreslått å ta inn en bestemmelse med oversikt over ulike interkommunale samarbeidsformer. Det ble vist til at bestemmelsen ikke ville ha noen selvstendig betydning, men at den ville angi de muligheter kommunene har til å etablere interkommunale ordninger. Bestemmelsen kunne dermed bidra til å skape klarhet og oversikt over hvilke organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid som finnes. Forslaget lød:

§ 81 Interkommunalt samarbeid – samarbeidsformer

Kommuner og fylkeskommuner kan inngå avtale om å utføre kommunale og fylkeskommunale oppgaver i felleskap. Dette kan skje gjennom ved at det opprettes et eget styre etter § 27, gjennom et vertskommunesamarbeid etter kap. 14, eller ved at det etableres en samkommune etter kap. 15.

Der en kommune utfører oppgaver for en annen kommune som ikke kan settes ut uten offentlig anbud, gjelder lov om offentlige anskaffelser.

Kommuner og fylkeskommuner kan danne selskaper eller foreninger sammen med andre kommuner. For slike selskaper og foreninger gjelder lovgivningen om den aktuelle selskapsform eller forening, med mindre annet fremgår av kommuneloven.

Etter høringen gikk departementet bort fra forslaget. Begrunnelsen var at bestemmelsen ikke ville ha noen rettslig betydning. Videre var begrunnelsen at samarbeid kan skje på så mange måter at en slik bestemmelse ville måtte bli svært generell. Den ville da miste mye av sin informasjonsverdi.

18.5.2 Utvalgets vurderinger

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

Loven bør inneholde en slik bestemmelse av særlig to årsaker. For det første for å understreke det prinsipielle om at kommuner har anledning til å samarbeide om utførelsen av felles oppgaver. Videre vil en oversikt over de vanligste formene for samarbeid bidra til oversikt og klarhet om hvilke organisasjonsformer kommunene kan benytte. Dette vil kunne ha en ikke ubetydelig informasjonsverdi.

18.6 Interkommunalt samarbeid med en enkel reguleringsform

Bestemmelser med en enkel regulering av hvordan kommuner kan samarbeide om å løse felles oppgaver, har vært tatt inn i alle kommunelover siden kommuneloven av 1921. I dagens kommunelov har § 27 en slik regulering om samarbeid i form av et interkommunalt styre.

Utvalget mener det fortsatt er behov for en enkel organisasjonsform som kan benyttes til interkommunalt samarbeid. Utvalget vil derfor videreføre en enkel modell tilsvarende dagens § 27, men mener at det er behov for å regulere noen flere forhold enn det som blir regulert i § 27. Dette er en organisasjonsform beregnet på produksjonssamarbeid, det vil si der kommuner samarbeider om å løse én eller flere oppgaver. Utvalget foreslår å kalle denne samarbeidsformen for kommunalt oppgavefelleskap. Samarbeidsformen er først og fremst beregnet på mindre omfattende samarbeid hvor kommunene anser de andre organisasjonsformene for interkommunalt samarbeid for å være mindre hensiktsmessige. I tillegg er utvalget kommet til at regionråd bør reguleres særskilt i kommuneloven. Utvalget foreslår på denne bakgrunn to nye organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.

18.6.1 Gjeldende rett

§ 27 gir hjemmel for å etablere et interkommunalt samarbeidsorgan i form av et styre. Samarbeidsformen er lite regulert i loven, all reguleringen er samlet i én paragraf. To eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Avgjørelsen om å opprette et slikt styre anses å ha så vidtrekkende konsekvenser både av politisk, økonomisk og administrativ art at den må treffes av kommunestyret selv uten adgang til å delegeres.¹⁰ Det følger av § 27 nr. 2 bokstav a at vedtektene skal inneholde bestemmelser om styrets sammensetning og hvordan det skal utpekes. Det følger av dette at andre enn kommunestyret kan gis myndighet til å velge den enkelte kommunes medlem eller medlemmer i styret for samarbeidet. Samtlige deltakerkommuner skal være representert i styret. Der det er mange deltakere i samarbeidet, kan det opprettes et mindre organ som får delegert generell styrekompetanse, hvor ikke alle deltakerkommunene trenger å være representert. Representasjonskravet knytter seg kun til det øverste styringsorganet i samarbeidet. Dette øverste styringsorganet vil ha full instruksjonsrett og omgjøringsmyndighet overfor et eventuelt underordnet organ.

Det skal fastsettes vedtekter om blant annet området for styrets virksomhet. Hverken staten eller private kan delta i et slikt samarbeid. Adgangen til å gi myndighet til styret er begrenset til å

treffe avgjørelser som angår virksomhetens *drift og organisering*. 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.¹¹ Loven regulerer ikke spørsmålet om styret er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette må avgjøres helt konkret for den enkelte virksomheten.

18.6.2 Evalueringer av samarbeid etter kommuneloven § 27

Innledning

Det foreligger to evalueringer av interkommunalt samarbeid som etter utvalgets vurdering gir et godt bakgrunnsmateriale for å vurdere spørsmålet om § 27-styre i en eller annen form bør videreføres i den nye kommuneloven. Den ene rapporten, *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte* (Dag Ingvar Jacobsen mfl. (2010), Universitetet i Agder (heretter UiA)), tar bare for seg § 27-samarbeid. Den andre rapporten, *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* (Einar Leknes mfl. (2013), International Research Institute of Stavanger (heretter IRIS)), tar for seg alt interkommunalt samarbeid knyttet til formelle organisasjonsformer.

Hovedfunn i UiA-rapporten

Omfang og oppgaver

§ 27 blir brukt som ramme for to typer interkommunalt samarbeid: *regionråd* og *produksjonssamarbeid*.

Regionråd er en betegnelse på et formalisert organ som nabokommuner på frivillig basis har opprettet for å håndtere saker av felles interesse. Regionrådene er et forvaltningsfenomen som har vokst frem i løpet av de siste 30 år nærmest i rommet mellom kommuner og fylkeskommuner. Et regionråd er et politisk samarbeidsorgan mellom nabokommuner der ordførerne er med, og noen ganger også administrasjonssjefen, og organet må/bør ha egne vedtekter og ha alle typer saker som arbeidsfelt (ikke sektororgan).¹²

¹⁰ Ot.prp. nr. 58 (1995–96) *Om lov om endringer i lov 25. september nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner mv.*

¹¹ NOU 1990: 13, side 203 og 415.

Rapporten kartla 68 regionråd, hvorav 51 var organisert som § 27-samarbeid. Regionrådene tar seg i hovedsak av grenseoverskridende oppgaver som kommer i tillegg til de ordinære oppgavene kommunene har ansvaret for. De har i liten grad fått delegert ansvar for ordinære kommunale oppgaver. Ifølge forskerne har regionrådene en styringsutvidende effekt. De tar seg av oppgaver som det enkelte kommunestyret ikke kunne gjort like godt alene. Hørings- eller drøftingssaker om statlige initiativ er sakstyper som ofte blir behandlet i regionrådene. Videre er samferdsel/infrastruktur, næring, kultur/idrett, naturforvaltning/klima/forurensning og regional planlegging typiske saker som regionrådene behandler.

Produksjonssamarbeid er en betegnelse på samarbeid hvor det samarbeides om én oppgave for å oppnå bedre kvalitet og effektivitet på den aktuelle oppgaven/tjenesten. For produksjonssamarbeidene dominerer ulike typer administrative oppgaver og friluftsråd. Det ble kartlagt 106 produksjonssamarbeid. Forskerne antar at de har klart å kartlegge nærmere 3/4 av samarbeidene.

§ 27 som organisasjonsform

Forskerne mener de fleste produksjonssamarbeidene like gjerne kunne vært organisert som et interkommunalt selskap, alternativt uten en organisatorisk overbygning, for eksempel gjennom en avtale. § 27 fremstår som en velegnet paragraf for regionrådene. Det fremheves likevel at samarbeid basert på en avtale, det vil si uten noen formell organisatorisk overbygning, er et alternativ til § 27. Dette vil understreke at regionrådet ikke er en selvstendig enhet, men en politisk møteplass.

Hovedfunn i IRIS-rapporten

Omfang

Undersøkelsen viser at samarbeidene fordeler seg forholdsvis likt på de fire samarbeidsformene (§ 27-styre, vertskommune, interkommunalt selskap og aksjeselskap), men med litt flere interkommunale selskaper enn de andre. Totalt anslås omfanget av interkommunale samarbeid etter disse bestemmelsene til 850.

Styring og kontroll

De mindre kommunene opplever større problemer knyttet til styring og kontroll enn de større kommunene. Slike utfordringer oppleves også som større ved interkommunale selskaper og aksjeselskaper enn ved § 27-styrer og vertskommuner.

Økonomiske effekter

Store kommuner og sentrale kommuner har størst tiltro til at samarbeid i form av interkommunale selskaper og aksjeselskaper har positive økonomiske effekter, mens mindre kommuner og mindre sentrale kommuner har størst tiltro til at vertskommuner og § 27-styrer gir positiv økonomisk effekt. Det er imidlertid ingen funn fra casestudiene som tyder på at økonomiske innsparinger henger sammen med hvilken samarbeidsform som velges.

Organisasjonsformenes egnethet

To sentrale spørsmål i evalueringen er: a) I hvilken grad vurderes de ulike organisasjonsformene som egnet som organisatoriske rammer for interkommunalt samarbeid? b) Hvorfor velger kommunene å organisere sitt samarbeid i andre former (uformelle samarbeid) enn de eksisterende juridiske formene for interkommunalt samarbeid (interkommunalt selskap, aksjeselskap, vertskommune og § 27-styre)?

– § 27-styrer

Det store flertallet av formannskapsmedlemmene i undersøkelsen mente at § 27 egner seg som organisatorisk ramme for de samarbeidene de benyttes for. 70 prosent av daglig ledere mente at organisasjonsformen passer i svært stor/stor grad for de oppgaver som skal gjennomføres i virksomheten.

– Interkommunale selskaper og aksjeselskaper

Det store flertallet i formannskapsundersøkelsen mente at interkommunalt selskap og aksjeselskap egner seg som organisatorisk ramme for de samarbeidene de benyttes for. Nesten 90 prosent av daglig ledere mente at organisasjonsformen passer i svært stor/stor grad for de oppgaver som skal gjennomføres i virksomheten.

– Uformelle samarbeid

Et viktig funn fra casestudiene som er tydeligst i de mindre kommunene, er at mange kommuner velger å samarbeide med andre kommuner uten å

¹² *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?*, Karl Gunnar Sanda, Telemarksforskning, 2000, og *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*, Geir Vinsand og Jørund K. Nilsen, NIVI Analyse AS, 2007.

benytte noen av de formelle organisasjonsformene. Slikt samarbeid fremstilles som fleksibelt og ubyråkratisk. Formannskapsundersøkelsen viser at de minste kommunene har mer positive oppfatninger om denne uformelle samarbeidsformen enn de større kommunene.

18.6.3 Utvalgets vurderinger av om § 27-styre bør videreføres

Utvalget mener det er behov for en enkel organisasjonsform som kommunene kan benytte for mindre omfattede samarbeid. Utvalget vil likevel peke på at de to forskningsrapportene ikke er entydige på om det fortsatt er behov for § 27. Rapporten fra UiA om § 27 gir uttrykk for at de fleste produksjonssamarbeidene kunne vært organisert som interkommunale selskaper. Dette kan isolert sett tale for at det er unødvendig å videreføre § 27 for denne type samarbeid. Lov om interkommunale selskaper er en mer gjennomarbeidet lov som angir løsning på mange spørsmål som kan oppstå i et samarbeid. Den er derfor bedre egnet enn § 27 for produksjonssamarbeid. Samtidig virker § 27 ifølge rapporten som en velegnet bestemmelse for regionråd, da det for denne type samarbeid nok ikke er et like stort behov for en gjennomarbeidet organisasjonsform. Hverken interkommunale selskaper eller vertskommuner blir vurdert som gode organisasjonsformer for regionråd.

Rapporten fra IRIS viser at de ulike samarbeidsformene til dels benyttes om de samme oppgavene. Også dette kan tilsi at § 27 er overflødig. Rapporten viser imidlertid at store og små kommuner har ulike oppfatninger om de ulike organisasjonsformene på mange områder. Små kommuner er gjennomgående mer positive til § 27 enn store kommuner. Mange kommuner, særlig de mindre kommunene, velger videre å samarbeide med andre kommuner uten å benytte de formelle organisasjonsformene som ramme for samarbeidet. Dette må ses i sammenheng med at både § 27 og uformelle samarbeid oppfattes som mer fleksible, billigere og enklere organisatorisk enn interkommunale selskaper og aksjeselskaper. § 27 representerer med andre ord et lavterskeltilbud når det gjelder formelle organisasjonsformer. Dette kan tale for å beholde § 27, da det særlig er viktig å beholde en organisasjonsform som mindre kommuner finner hensiktsmessig og kan benytte seg av. Dette blant annet fordi disse kommunene gjennomgående har mindre juridisk kom-

petanse og kapasitet til å benytte mer kompliserte organisasjonsformer. Dersom § 27 blir opphevet, vil det kunne resultere i at en del mindre kommuner vil velge å samarbeide uformelt fremfor å benytte en av de formelle samarbeidsformene. Dette kan være problematisk både i forhold til EØS-avtalens anskaffelsesregler og fordi kommunene da overhodet ikke vil ha noe regelverk å støtte seg på dersom det oppstår uenigheter mellom kommunene i samarbeidet.

Utvalget mener evalueringene av § 27 tilsier at hovedtrekkene i gjeldende § 27 bør videreføres for produksjonssamarbeid i den nye kommuneloven. Utvalget vil samtidig understreke at det er store fordeler med å organisere et samarbeid etter en godt lovregulert samarbeidsform, særlig i de tilfeller hvor det oppstår uenighet mellom deltakerne i samarbeidet.

Interkommunalt samarbeid etter § 27 er svært knapt regulert i lovgivningen. Dette er både dens styrke og dens svakhet. Dette gjør at den oppfattes som enkel og ubyråkratisk. På den annen side åpner den knappe reguleringen for betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet på ulike områder.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at § 27 ikke videreføres i den nye kommuneloven i sin nåværende form for produksjonssamarbeidene. Bestemmelsen bør i stedet erstattes av en ny samarbeidsform – *kommunalt oppgavefelleskap* – som fortsatt vil være en enkel samarbeidsform, men som vil regulere noen flere forhold enn det dagens kommunelov § 27 gjør.

Når det gjelder regionråd, behandler disse i svært liten grad saker som gjør at de må være organisert med en formell organisatorisk overbygning. De fleste regionråd har likevel valgt å etablere en formell organisatorisk ramme for samarbeidet. Det kan etter utvalgets mening være mange gode grunner til dette. De fleste har valgt å organisere samarbeidet etter kommuneloven § 27. Ifølge rapporten fra UiA er § 27 den best egnede måten å organisere regionråd på.

Utvalget mener at det faktisk at de fleste regionråd har valgt å organisere virksomheten sin etter kommuneloven § 27, taler for å ta inn en egen bestemmelse om slikt samarbeid i kommuneloven. Ved å lovfeste regionråd synliggjøres også regionrådene i det kommunale forvaltningssystemet, og det vil bli lettere å lage klare bestemmelser om hvilke regler som gjelder for virksomheten.

18.6.4 Kommunalt oppgavefelleskap

Utvalget foreslår å ta inn en ny organisasjonsform beregnet for produksjonssamarbeid i kommuneloven. Slikt samarbeid bør kalles *kommunalt oppgavefelleskap*. Utvalget mener dette på en treffende måte beskriver at det er snakk om samarbeid mellom kommuner om løsning av felles oppgaver.

Reglene om kommunalt oppgavefelleskap kan tenkes utviklet i to ulike retninger. For det første kan vi utvide reguleringen av organisasjonsformen slik at den regulerer alle sentrale spørsmål som kan tenkes å oppstå i et samarbeid. I så fall vil vi få en organisasjonsform som vil bli svært lik lov om interkommunale selskaper, noe det etter utvalgets vurdering ikke er behov for. Da kan heller lov om interkommunale selskaper benyttes. Alternativt kan vi velge en minimumsløsning hvor vi kun regulerer de mest sentrale forholdene av betydning for interkommunalt samarbeid.

Utvalget mener det er viktig å beholde fordelene ved organisasjonsformen fra dagens § 27 ved at kommunene har frihet til å velge egne løsninger tilpasset det konkrete samarbeidet. Samtidig er det en fordel med noe mer regulering, slik at de største usikkerhetsmomentene ved organisasjonsformen blir fjernet. Dette gjelder særlig om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke, og hvilken ansvarsform som gjelder for samarbeidet. Dette innebærer ikke at organisasjonsformen bør gjennomreguleres, men at blant annet nevnte forhold bør reguleres nærmere enten i lov eller i vedtekter.

Styringsorganer

Gjeldende kommunelov § 27 fastsetter at det kan opprettes et eget styre til løsning av felles oppgaver. Samtlige deltakerkommuner skal være representert i styret. Bestemmelsen inneholder ingen regler om opprettelse av andre organer i samarbeidet. Det er likevel lagt til grunn at styret kan opprette andre (mindre) organer som får delegert myndighet fra styret. Dette er svært vanlig. Over 50 prosent av produksjonssamarbeidene har etablert flere enn ett styringsnivå i samarbeidet.¹³

Utvalget foreslår at det skal være obligatorisk å velge et representantskap i oppgavefelleskapet. Dette skal være oppgavefelleskapets øverste organ, og alle deltakerkommunene skal være representert i dette folkevalgte organet. Utvalget

foreslår videre å presisere i loven at representantskapet kan opprette andre underordnede folkevalgte organer til styring av oppgavefelleskapet. Representantskapet vil ha instruksjonsrett overfor disse organene, og det vil kunne omgjøre vedtak disse organene treffer, i samme utstrekning som disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

Eget rettssubjekt

Som nevnt over regulerer ikke kommuneloven § 27 om samarbeidet etter denne bestemmelsen er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette spørsmålet må vurderes konkret for det enkelte samarbeid. I henhold til høyesterettsdom inntatt i Rt. 1997, side 623, vil vurderingstemaet være bredt – og omfatte flere ulike momenter. Sentrale momenter vil være hvilken grad av selvstendighet styret i samarbeidet har i forhold til deltakerkommunene, herunder det økonomiske fundamentet for samarbeidet. I en del tilfeller har samarbeidet selv regulert om samarbeidet er et eget rettssubjekt, i vedtektene.

At et oppgavefelleskap er et eget rettssubjekt, innebærer at det har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at oppgavefelleskapet kan forplikte seg overfor en tredjepart, og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor en tredjepart. Oppgavefelleskapet vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for eventuelle ansatte.

For at et kommunalt oppgavefelleskap skal kunne forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart, for eksempel inngå kontrakter i eget navn og ansette personell, må det opprettes som et eget rettssubjekt. Dersom oppgavefelleskapet ikke skal ansette personell, og heller ikke inngå kontrakter i eget navn, vil oppgavefelleskapet kunne organiseres uten at det dannes et eget rettssubjekt. En av deltakerkommunene må i så fall ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter. Der oppgavefelleskapet ikke er et eget rettssubjekt, innebærer det at deltakerkommunene vil stå rettslig og økonomisk ansvarlig for – og på denne måten måtte tre inn i – alle disposisjoner som oppgavefelleskapet foretar seg.

Selv om et oppgavefelleskap opprettes som et eget rettssubjekt, kan de deltakende kommunene bestemme i samarbeidsavtalen at personell som arbeider inn mot samarbeidet, skal være ansatt i en av deltakerkommunene, og ikke i samarbeidet.

Ved at kommuner må ta stilling til om det skal være et eget rettssubjekt eller ikke, antar utvalget at det faktisk vil oppstå færre problemsituasjoner ved at partene har et mer bevisst forhold til både

¹³ *Evalueringsrapport av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*, Dag Ingvar Jacobsen mfl., Universitetet i Agder, 2010.

hvem som er arbeidsgiver til personell, og hvem som blir forpliktet overfor tredjemann ved inngåelse av kontrakter.

Utvalget antar at kommunene i visse situasjoner vil se seg tjent med at samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt. Det vil kunne gi deltakerkommunene mulighet til å beholde større kontroll med samarbeidet, herunder ved at samarbeidet ikke kan binde seg utad. Dette kan være ønskelig ved samarbeid av mer politisk karakter eller om mindre oppgaver, men hvor det likevel er behov for å ha noen rammer rundt samarbeidet, blant annet fordi samarbeidet strekker seg over noe tid. Ved samarbeid om mindre oppgaver kan det også bli vurdert som hensiktsmessig at personell som bidrar inn i samarbeidet, er ansatt i deltakerkommunene, at eventuelle kontrakter med tredjemann inngås av en av deltakerkommunene, mv.

Utvalget mener det ikke bør stilles krav om at et oppgavefelleskap skal være et eget rettssubjekt. Utvalget foreslår i stedet et krav om at deltakerkommunene må ta stilling til om samarbeidet er et eget rettssubjekt, når samarbeidet blir opprettet.

Ansvarsform og forholdet til økonomisk aktivitet i markedet

§ 27 inneholder ikke noen bestemmelse om deltakerens ansvar for virksomhetens forpliktelser. Paragrafen inneholdt tidligere en bestemmelse om at en kommune som trer ut av samarbeidet, fortsetter å hefte for den gjeld samarbeidet måtte ha på det tidspunkt kommunen trer ut. Bestemmelsen forutsatte at deltakerne hefter ubegrenset for styrets forpliktelser.

Utvalget mener at deltakerne i et interkommunalt fellesskap bør hefte ubegrenset for fellesskapets forpliktelser. En slik ansvarsform vil blant annet medføre at samarbeidene vil oppnå svært gunstige lånebetingelser. Utvalget mener likevel at deltakerkommunene ikke bør hefte solidarisk for fellesskapets samlede forpliktelser, men kun for sin del av forpliktelsene, jf. slik det er for interkommunale selskaper og samkommuner.

Det er i dag noe uklart om det ubegrensede ansvaret deltakerkommunene vil ha for samarbeidets forpliktelser, må anses som statsstøtte etter EØS-avtalen. Dersom det ubegrensede ansvaret anses å være i strid med statsstøttereguleringen, vil dette innebære at oppgavefelleskapet ikke vil kunne utøve økonomisk aktivitet i markedet. Denne problemstillingen blir nærmere omtalt i kapittel 22 om kommunene som markedsaktør.

Hva kommunale oppgavefelleskap bør benyttes til

Utvalget foreslår kun en minimumsregulering av kommunale oppgavefelleskap. Dette innebærer at organisasjonsformen etter utvalgets vurdering ikke bør benyttes for typer av samarbeid hvor lovverket tilbyr bedre regulerte samarbeidsformer. Etter utvalgets vurdering betyr dette at oppgavefelleskap kun bør benyttes på mindre omfattende samarbeid hvor det ikke er grunn til å anta at det kan oppstå usikkerhet omkring juridiske spørsmål som er lovregulert i de andre organisasjonsformene. Utvalget foreslår likevel ikke noen lovregulering av hvor omfattende samarbeid oppgavefelleskap kan benyttes for. Dette bør det være opp til kommunene selv å vurdere.

Samarbeidsavtale

Utvalget foreslår å lovfeste at det skal inngås en samarbeidsavtale for kommunale oppgavefelleskap. Denne avtalen skal lages ved opprettelsen av oppgavefelleskapet og vedtas av kommunestyrene selv i alle deltakerkommunene. Avtalen bør inneholde bestemmelser om sentrale forhold ved samarbeidet. Utvalget mener det er viktig at regelverket for oppgavefelleskap er fleksibelt, og at det ikke lovfestes flere innholdsmessige krav enn det som er nødvendig for å skape den nødvendige avklaring mellom deltakerne for å sikre at oppgavefelleskapet tilfredsstiller visse minimumskrav til representasjon, organisering og lignende.

Utvalget mener det bør være krav om at samarbeidsavtalen minst skal inneholde bestemmelser om

- oppgavefelleskapets navn – det skal i samarbeidsavtalen fastsettes et navn for oppgavefelleskapet. Et slikt navn skal inneholde ordet *kommunalt oppgavefelleskap*. Dette vil bidra til å identifisere fellesskapet overfor så vel innbyggere, folkevalgte som offentlige registre
- rettslig status for selskapet – det er viktig at det er avklart om selskapet er eget rettssubjekt eller ikke
- antall medlemmer den enkelte deltakerkommune skal ha i representantskapet, som er kommunenes eierorgan i samarbeidet
- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefelleskapet
- deltakerens innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefelleskapet – finansiering av oppgavefelleskapet vil være et sentralt punkt i avtalen. Det kan være aktuelt å fastsette at deltakerne skal ha plikt til å gjøre inn-

- skudd i virksomheten. Det gjelder ikke etter loven noen plikt til å gjøre innskudd
- den enkelte deltakers eierandel i oppgavefelleskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser dersom denne avviker fra eierandelen
 - hvorvidt oppgavefelleskapet skal ha mulighet til å ta opp lån
 - hva oppgavefelleskapet skal rapportere til deltakerne om
 - uttreten fra og oppløsning av oppgavefelleskapet, herunder oppbevaring av arkiver skapt av oppgavefelleskapet – her bør det blant annet fastsettes regler om tidsfrister for uttreten og oppløsning og for det økonomiske oppgjøret ved uttreten og oppløsning

Utvalgets forslag innebærer at lovreguleringen av oppgavefelleskap blir holdt på et minimumsnivå. Når kommunene skal lage en samarbeidsavtale for oppgavefelleskapet, bør kommunene etter utvalgets vurdering vurdere om det er andre forhold som bør tas inn i samarbeidsavtalen utover minimumskravene i loven. Det kan da være hensiktsmessig å se hen til hvilke forhold som er regulert i for eksempel lov om interkommunale selskaper. Jo større og mer omfattende et samarbeid er, desto viktigere er det at samarbeidsavtalen utvides med bestemmelser som i større grad regulerer ulike forhold som kan oppstå, og som krever en juridisk løsning.

18.6.5 Regionråd

Regionråd er en politisk samarbeidsform mellom kommuner som i hovedsak tar seg av grenseoverskridende oppgaver som kommer i tillegg til de ordinære oppgavene kommunene har ansvaret for. 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 samfunnsproblemer som går på tvers av kommunegrensene i den regionen rådet representerer. Et regionråd har i dag normalt ikke ansvar for å produsere tjenester til innbyggerne, selv om enkelte samarbeidstiltak også har slike oppgaver. Regionrådet er i liten grad tildelt direkte avgjørelsesmyndighet, men også det forekommer, for eksempel hvor regionrådet driver tilskuddsforvaltning. Regionrådet kan også ha blitt gitt myndighet til å uttale seg på vegne av regionen. Dette kan enten skje ved krav om flertallsbeslutning, eller ved at det stilles krav om enighet for at regionrådet skal gi en uttalelse. Den typiske

oppgave for et regionråd er å drøfte regionalpolitiske saker. Hvilken myndighet og funksjon det enkelte regionråd har, beror på hvilken myndighet deltakerkommunene har gitt til rådet.

Et regionråd kan være et eget rettssubjekt eller ikke. Dersom regionrådet som sådan skal kunne ansatt personell, og også forplikter seg utad, må regionrådet organiseres som et eget rettssubjekt.

Et regionråd kan drøfte viktige politiske saker som også kan ha betydning for hvordan kommunene stiller seg til regionalpolitiske spørsmål. Etter utvalgets oppfatning er det viktig å regulere regionråd i kommuneloven for å klargjøre at kommunelovens regler om møteoffentlighet, saksbehandling mv. også gjelder for møter i regionrådets organer. Dette er viktig blant annet av hensyn til åpenhet og demokratisk deltakelse.

Evalueringsrapport av § 27-samarbeid viser at § 27 i dagens kommunelov virker å være en egnet bestemmelse for organisering av regionrådssamarbeid.¹⁴ Dette understøttes av at de fleste regionråd er organisert etter denne organisasjonsformen. Utvalget har derfor basert sitt forslag til regelverk på gjeldende kommunelov § 27, men foreslår enkelte tilleggsbestemmelser. Den samme evalueringen viser at over 80 prosent av regionrådene har etablert flere enn ett styringsnivå i samarbeidet. Utvalget foreslår at det skal være obligatorisk å velge et råd i regionrådet. Dette skal være regionrådets øverste organ, og alle deltakerkommunene skal være representert i dette folkevalgte organet. Utvalget foreslår videre å presisere i loven at dette rådet kan opprette andre underordnede folkevalgte organer til styring av regionrådet. Rådet vil ha instruksjonsrett overfor disse organene, og det vil kunne omgjøre vedtak disse organene treffer, i samme utstrekning som disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

Etter utvalgets vurdering er det bare noen få problemstillinger som bør lovfestes for regionråd. Utvalget foreslår å regulere at regionråd skal være politiske samarbeidsorganer som behandler generelle samfunnsproblemer på tvers av kommunegrensene i den regionen rådet representerer. De skal ikke være tjenesteproduserende organer. Det er da andre interkommunale samarbeidsformer som må velges. Regionråd skal i utgangspunktet heller ikke treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Regionrådet kan likevel forvalte tilskuddsmidler. Et regionråd skal ledes av et

¹⁴ *Evalueringsrapport av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*, Dag Ingvar Jacobsen mfl., Universitetet i Agder, 2010.

råd. Utvalgets forslag baserer seg dels på gjeldende kommunelov § 27, dels på de samme vurderingene som ligger til grunn for reguleringen av kommunalt oppgavefelleskap. Øvrige forhold bør det være opp til deltakerkommunene å bli enige om. Utvalget mener de sentrale punktene i lovreguleringen av regionråd bør være:

- Hva regionråd skal kunne drive med, bør komme klart frem. Regionrådets myndighet vil bero på hvilke oppgaver og hvilken myndighet deltakerkommunene positivt overfører til regionrådet i samarbeidsavtalen. Regionråd er politiske samarbeidsorganer som behandler generelle samfunnsspørsmål som går på tvers av kommunegrensene i den region rådet representerer. De er ikke tjenesteproduserende organer. Utvalget mener dette bør gjenspeiles i lovfestingen av hva et regionråd skal kunne drive på med.
- Deltakerkommunene pålegges å ta standpunkt til om regionrådet skal være et eget rettssubjekt.
- Regionråd kan (med enkelte unntak) ikke gis myndighet til å utøve offentlig myndighet.
- Deltakerne hefter ubegrenset for sin andel av regionrådets forpliktelser.
- Det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale for regionrådet.

18.6.6 Overgangsbestemmelser

Det er i dag mange interkommunale samarbeid som er organisert etter kommuneloven § 27. Denne bestemmelsen foreslås ikke videreført i den nye kommuneloven. Det er derfor behov for bestemmelser som regulerer omdanning av denne type samarbeid til andre organisasjonsformer. Utvalget foreslår at interkommunale samarbeid organisert etter § 27 må være omdannet til enten regionråd eller kommunalt oppgavefelleskap senest fire år etter at loven har trådt i kraft. Alternativt kan det oppløses og eventuelt omdannes til en annen organisasjonsform. Utvalget foreslår at styret i § 27-samarbeidet kan vedta å omdanne samarbeidet til et kommunalt oppgavefelleskap eller et regionråd med flertallet av de avgitte stemmene i styret. Vedtak om å endre hvorvidt samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke, i forbindelse med omdanningen til ny organisasjonsform, vil etter utvalgets forslag likevel kreve tilslutning fra kommunestyret eller fylkestinget i samtlige deltakerkommuner. Hvis delta-

kerkommunene i stedet vedtar å oppløse samarbeidet eller vedtar at samarbeidet skal oppløses og omdannes til en annen samarbeidsform, må kommunene følge reglene for oppløsning av § 27-samarbeid og reglene som gjelder for omdanning til andre organisasjonsformer.

Ved omdanning som skjer etter overgangsbestemmelsen som her foreslås i kommuneloven, skal eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres fra § 27-styret til det omdannede samarbeidet dersom det er et eget rettssubjekt. Dersom det nye samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, skal overføringen skje til én eller flere av deltakerkommunene. Utvalget foreslår også at omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre i forbindelse med omdanningen skal skje ved navneendring. Dette innebærer at det ikke skal betales tinglysningsgebyr, dokumentavgift eller andre avgifter eller gebyrer som en følge av omdanningen.

Dersom deltakerkommunene ønsker å omdanne § 27-samarbeidet til en annen organisasjonsform, gjelder ikke overgangsbestemmelsen. Det innebærer at ved oppløsning og omdanning til annen organisasjonsform enn kommunalt oppgavefelleskap eller regionråd vil de alminnelige reglene om krav til samtykke for skifte av debitor gjelde. Dette vil også kunne utløse ny konsesjonsplikt mv.

Dersom et § 27-samarbeid ikke er omdannet til en annen organisasjonsform eller oppløst innen fire år etter at loven trer i kraft, skal samarbeidet anses som oppløst.

18.7 Vertskommunesamarbeid

18.7.1 Innledning

Vertskommunemodellen åpner generelt for samarbeid om lovpålagte oppgaver, også offentlig myndighetsutøvelse. Samarbeidsformen er utformet med sikte på å gjøre det forsvarlig å samarbeide om denne typen oppgaver.

Det følger av mandatet at utvalget skal legge til grunn at bestemmelsene om vertskommune skal videreføres i den nye kommuneloven. Utvalget er likevel bedt om å vurdere én konkret problemstilling, nemlig om det bør innføres bestemmelser om at bare kommunestyremedlemmer er valgbar til den felles, folkevalgte nemnda i et vertskommunesamarbeid. Utvalget har kommet til at det ikke bør innføres en slik valgbarhetsbegrensning.

18.7.2 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd – valgbarhet

18.7.2.1 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. Det er ikke noe krav om at medlemmene av nemnda skal velges blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene, slik det er for medlemmene i samkommunestyret.

18.7.2.2 Utvalgets vurderinger

Det kan etter utvalgets vurdering anføres argumenter både for og mot å endre valgbarhetsreglene til den felles, folkevalgte nemnda i et vertskommunesamarbeid, slik at bare kommunestyremedlemmer kan velges til nemnda.

Interkommunalt samarbeid innebærer generelt visse demokratiske og styringsmessige utfordringer. Dette blant annet fordi vedtakskompetansen i et interkommunalt samarbeid ikke ligger til den enkelte deltakerkommunen, men til deltakerne i fellesskap. Det er for eksempel ikke den enkelte kommunen alene som kan innvilge søknader om ulike goder fra egne innbyggere, men deltakerkommunene i fellesskap. I et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd kan kommunene imidlertid instruere vertskommunen om hvordan delegert myndighet skal utøves i saker som bare gjelder kommunen eller dens innbyggere, jf. § 28-1 c nr. 7. Dette er likevel en myndighet som ikke vil kunne benyttes hyppig, da det vil undergrave samarbeidet. Videre blir styringslinjene lengre og mer indirekte.

Utvalget ser at det er flere argumenter som taler for å endre valgbarhetsreglene. Kommunestyrene i deltakerkommunene har et overordnet politisk ansvar for at innbyggerne deres får de tjenestene de har krav på etter loven. Dette ansvaret kan de ikke fraskrive seg selv om de faktiske tjenestene blir utført i et interkommunalt samarbeid. Det er derfor generelt viktig med god kontakt mellom kommunestyrene i deltakerkommunene og interkommunale samarbeidsorganer. Med

kommunestyrerepresentanter i nemnda vil kontakten bli mer direkte og forbindelseslinjene tilbake til kommunestyret kortere enn om andre folkevalgte representanter kommunen i samarbeidet. Myndighetsutøvelse griper dessuten direkte inn i innbyggernes rettigheter og plikter. Det er da særlig viktig med en sterk tilknytningsform. På den annen side vil det å innføre en begrensning i valgbarheten til den felles, folkevalgte nemnda svekke den kommunale organisasjonsfriheten. Etter utvalgets vurdering er kommunene selv nærmest til å vurdere hvilke hensyn som bør vektlegges ved valg av personer til nemnda. Det at færre vil bli valgbare, vil dessuten øke arbeidsbelastningen for de få som er valgbare (kommunestyrerepresentantene).

Et annet moment som tilsier endring i valgbarhetsreglene, er at det er viktig at interkommunalt samarbeid, spesielt om sentrale kommunale oppgaver, sikres sterk politisk forankring i deltakerkommunene, både fra et demokratiperspektiv og fra et styringsperspektiv. Å lovfeste en regel om at bare kommunestyremedlemmer i deltakerkommunene er valgbare til den felles, folkevalgte nemnda, vil kunne være et bidrag til å sikre bedre politisk forankring i deltakerkommunene enn etter nåværende ordning. En slik regel vil sikre at samarbeidet blir styrt av representanter som er valgt direkte av innbyggerne i deltakerkommunene, jf. demokratiperspektivet. Medlemmene i nemnda vil også være direkte representanter for det øverste organet i deltakerkommunene, noe ikke folkevalgte som kun er valgt av kommunestyrene, er, jf. styringsperspektivet.

Hovedmålet med gjennomgangen av kommuneloven er imidlertid å styrke det kommunale selvstyret, herunder organisasjonsfriheten. Det å innskrenke kommunenes adgang til selv å velge hvem de ønsker som sine representanter i den felles, folkevalgte nemnda, vil ikke være i tråd med dette formålet. Et generelt prinsipp for styring av kommunesektoren er at nasjonale myndigheter ikke bør gripe sterkere inn i kommunenes handlingsfrihet enn det formålet bak en eventuell regulering tilsier. Utvalget mener at man ikke bør gripe inn med lovgivning hvis man kan oppnå det samme på andre måter. Der kommunene samarbeider om sentrale velferdsoppgaver, mener utvalget det er grunn til å anta at kommunene selv vil se betydningen av å la seg representere av kommunestyrerepresentanter. Dersom samarbeidet dreier seg om mer perifere kommunale oppgaver, eller for eksempel oppgaver hvor det kan være fordelaktig med spisskompetanse i nemnda, kan det likevel være at kommunene vil finne det

mer hensiktsmessig å velge andre personer enn kommunestyreprerentanter til å representere seg i nemnda. Utvalget mener at det er kommunene selv som er nærmest til å vurdere hvilke hensyn som bør veie tyngst ved valg av medlemmer til nemnda. Er det direkte forankring i det enkelte kommunestyre som er viktigst, eller er det andre forhold som bør veie tyngre? Utvalget mener dessuten at forbindelsen til deltakerkommunene kan sikres på andre måter enn ved at deltakerne blir representert med kommunestyreprerentanter i nemnda, for eksempel ved tettere rapportering fra vertskommunen til de andre kommunene.

Som beskrevet foreligger det argumenter både for og mot å endre valgbarhetsreglene for valg til nemnda. Etter utvalgets vurdering bør hensynet til det kommunale selvstyret veie tyngst. Utvalget foreslår på denne bakgrunn ingen særregler for valgbarhet til den folkevalgte nemnda i et vertskommunesamarbeid.

18.8 Klageorgan ved intern klagebehandling

18.8.1 Innledning

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. Dette gjelder både der vedtaket er truffet av en kommune, og der vedtaket er truffet av andre organer, for eksempel et interkommunalt organ.

I en del tilfeller skal likevel klage på enkeltvedtak som er truffet av kommunen, behandles internt i kommunen, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd. Der kommunen i et slikt tilfelle har overlatt 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. I dette punktet ser utvalget nærmere på om det bør lovreguleres hvem som skal være klageorgan i slike tilfeller.

18.8.2 Gjeldende rett

Det følger av forvaltningsloven § 28 andre ledd 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.

Hverken kommuneloven, IKS-loven, aksjeloven eller forvaltningsloven inneholder noen regulering av hvem som er klageorgan når vedtak er truffet av et § 27-samarbeid, et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap. Det finnes imidlertid enkelte regler i særlovgivningen, for eksempel brann- og eksplosjonsvernloven § 41.

Kommunal- og regionaldepartementet ga i 1994 ut en veileder om intern klagebehandling i kommunene.¹⁵ Veilederen peker på to alternativer for hvilket organ som kan være klageinstans dersom interkommunale styrer treffer enkeltvedtak: Enten vertskommunens¹⁶ klageorgan eller et eget klageorgan for den interkommunale virksomheten. Veilederen omhandler kun interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, da den ble utarbeidet før IKS-loven.

Rettstilstanden må derfor 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.

18.8.3 Utvalgets vurderinger

Det er etter gjeldende rett usikkert hvilket organ som skal behandle denne type klager. Dette er etter utvalgets mening uheldig. Man kan da risikere at feil organ behandler klagen, noe som i utgangspunktet medfører at klagebehandlingen blir ugyldig. Å lovregulere dette forholdet vil bidra til klarere rammer for kommunenes virksomhet, jf. punkt 2.1 i mandatet.

Det er etter utvalgets vurdering flere organer som kan være klageinstans for klager på vedtak som er truffet av egne rettssubjekter, og hvor klagen er gjenstand for intern klagebehandling.

Et alternativ er å la *klageorganet i kontorkommunen* behandle klagen. Det at alle klager skal behandles av dette klageorganet, innebærer at de andre kommunene i samarbeidet fraskriver seg ansvar for og innflytelse over klagebehandlingen. Det vil være kontorkommunen alene som tar stilling til hvordan klagen skal avgjøres. Dette vil

¹⁵ Veileder H-12/94 fra Kommunal- og regionaldepartementet: *Veiledning om intern klage i kommuner og fylkeskommuner*

¹⁶ Her menes kontorkommunen for samarbeidet, ikke vertskommune etter kommuneloven kapittel 5 A.

innebære en ansvarsfraskrivelse som ikke er i tråd med at det formelle ansvaret for myndighetsutøvelsen ligger hos den enkelte kommunen, og at klagen skal være gjenstand for intern klagebehandling i kommunen. Det kan stilles spørsmål ved hva slags legitimitet slike vedtak vil ha blant innbyggerne i deltakerkommunene.

Et annet alternativ er at klagen blir behandlet i *den enkelte deltakerkommunen*. Dette alternativet innebærer at vi vil få flere (ulike) klageorganer, nemlig de klageorganene som er klageinstans for interne klager i deltakerkommunene. Etter forvaltningsloven § 28 andre ledd kan dette være kommunestyret, formannskapet eller én eller flere særskilte klagenemnder, avhengig av hva den enkelte kommunen bestemmer.

Et argument for en slik løsning er at når Stortinget har lagt en bestemt oppgave/myndighet til kommunen, skaper det god sammenheng i regelverket dersom hver kommune også har det siste ordet med hensyn til hvordan oppgaven skal utføres på vegne av sin kommune. Dette gjelder også der et annet rettssubjekt utfører oppgaven på vegne av kommunen. Den enkelte kommunen har også i slike tilfeller det overordnede politiske ansvaret for hvordan myndigheten utøves. Dette er videre løsningen som er valgt for behandling av denne type klager for vedtak som treffes i et administrativt vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven § 28-1 f.

Hensynet til kommunalt selvstyre i videre forstand kan også være et argument for dette alternativet. De andre løsningene vil innebære en begrensning i den enkelte kommunes kompetanse til å avgjøre egne saker.

På den annen side kan en slik klageordning undergrave det forpliktende elementet i samarbeidet. Mange vil dessuten kunne komme til å klage for å få saken behandlet i hjemkommunen sin. En ordning med egne klagenemnder for hver av deltakerkommunene vil også kunne føre til forskjellsbehandling basert på hvilken kommune klagerne er bosatt i, noe som vil kunne redusere legitimiteten samarbeidet har i befolkningen.

Et annet argument mot denne løsningen er at den vil kunne gjøre det vanskelig for det interkommunale organet å praktisere regelverket i fremtidige saker. Organet skal jo innrette seg etter praksisen fra klagebehandlingen. Med flere klagenemnder kan dette bli vanskelig dersom klageinstansene kommer til ulike resultater. Det er i tillegg slik at den enkelte deltakerkommunen ikke kan gi instruks om hvordan et selvstendig rettssubjekt skal avgjøre konkrete saker. Deltakerkommunene kan kun styre gjennom sin delta-

kelse i samarbeidets eierorgan (generalforsamling/representantskap). Dette innebærer at kommunene kun kan styre i fellesskap. Å legge klagekompetansen til den enkelte deltakerkommunen vil videre bryte med prinsippene for fordeling av kompetanse og ansvar mellom deltakerkommunene og samarbeidsorganet. Også dette tilsier at det ikke er noen god løsning med en egen klagenemnd i hver deltakerkommune.

Et tredje alternativ er å oppnevne *en særskilt klagenemnd*. Fordelen med en slik løsning er at den bygger opp om samarbeidets forpliktende karakter. Den er i tråd med at vedtakskompetansen er flyttet ut av deltakerkommunene og over i et samarbeidsorgan. En slik klageordning innebærer dessuten at klagen blir behandlet internt i vedtaksorganet, i samsvar med det generelle utgangspunktet i forvaltningsloven § 28 andre ledd. En felles klagenemnd vil også sikre en enhetlig vedtakspraksis. Dette er også i tråd med den interne klageordningen i vertskommunesamarbeid med felles nemnd, jf. kommuneloven § 28-1 g nr. 1, og samkommunen, jf. § 28-2 p nr. 1.

Utvalget mener det ikke vil være noen god løsning å legge klagebehandlingen til kontorkommunens klageorgan. De andre deltakerkommunene vil da fraskrive seg ethvert ansvar for utfallet av klagebehandlingen. Det å legge klagebehandlingen til deltakerkommunenes klageorgan eller en særskilt interkommunal klagenemnd, finnes i ulike varianter allerede i dagens lovgivning, selv om det er noen ulemper ved begge. Etter utvalgets vurdering tilsier det forhold at det ikke er noe over-/underordningsforhold mellom deltakerne og samarbeidsorganet, at klagebehandlingen ikke skjer i den enkelte deltakerkommunen. Videre tilsier hensynet til at det vil bli komplisert for samarbeidet å følge opp en eventuell ulik praksis fra klagenemndene, at man ikke velger ordningen med separate klagenemnder i deltakerkommunene. Utvalget mener på denne bakgrunn at de beste hensynene taler for å legge klagebehandlingen til én eller flere særskilte interkommunale klagenemnder oppnevnt av samarbeidsorganet selv.

18.9 Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser

18.9.1 Innledning

Både anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften gjelder for *anskaffelser* som foretas av kommuner. Det følger av forskriften § 1-3 at forskriften kommer til anvendelse på tildeling av offentlige *kon-*

trakter om blant annet levering av varer og tjenester. Kontraktsbegrepet er i forskriften § 4-1 bokstav a definert som en *gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører*.

Dersom kommunene selv produserer tjenestene internt i kommuneorganisasjonen (egenregi), kommer regelverket om offentlige anskaffelser ikke til anvendelse. Dersom noen andre produserer tjenestene, må det tas stilling til om dette er en anskaffelse som omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser, eller om den faller inn under et av unntakene i regelverket.

Interkommunalt samarbeid innebærer at en oppgave ikke blir utført av den enkelte kommunen selv, men at et interkommunalt organ utfører oppgaven for kommunen. I utgangspunktet vil en avtale mellom en kommune og et selskap eller et interkommunalt samarbeid om at kommunen skal kjøpe varer eller tjenester fra selskapet/samarbeidet, omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser. Som det vil bli redegjort nærmere for under, finnes det imidlertid en del unntak fra dette utgangspunktet. Disse unntakene er svært viktige for kommunene da det ofte vil være en forutsetning for å etablere et selskap/samarbeid at det skal utføre oppgaver for kommunen uten at kommunen skal måtte sette oppdraget ut på anbud. Kommuner som ønsker å etablere slike ordninger, må derfor vurdere om det finnes noen unntak i regelverket som kan komme til anvendelse. Disse unntakene er i dag ikke rettslig regulert, men er utviklet av EU-domstolen.

EU vedtok i 2014 et nytt anskaffelsesdirektiv om offentlige anskaffelser som nærmere regulerer når det foreligger en anskaffelse, og hvordan anskaffelser skal gjennomføres. Dette direktivet skal som en følge av EØS-avtalen implementeres i Norge, noe som trolig vil skje i løpet av kort tid.¹⁷ Selv om anskaffelsesdirektivet ennå ikke er implementert i norsk rett, baserer den videre fremstillingen seg på dette, da det vil bli implementert før den nye kommuneloven trer i kraft.

Også det nye anskaffelsesdirektivet kommer bare til anvendelse der det foreligger en kontrakt slik dette er definert i anskaffelsesdirektivet.¹⁸

¹⁷ Nærings- og fiskeridepartementet arbeider med sikte på å implementere direktivet i norsk rett i løpet av 1. halvår 2016.

¹⁸ Nytt anskaffelsesdirektiv artikkel 2 nr. 1 (5): «'public contracts' means contracts for pecuniary interest concluded in writing between one or more economic operators and one or more contracting authorities and having as their object the execution of works, the supply of products or the provision of services.»

Det foreligger en kontrakt dersom en offentlig oppdragsgiver mottar en vare eller tjeneste mot vederlag og varen eller tjenesten utgjør en økonomisk fordel for mottakeren. Dette er i tråd med gjeldende regelverk.

Anskaffelsesdirektivet artikkel 12 åpner for at enkelte kontrakter mellom offentlige enheter ikke omfattes av direktivet, det vil si at de ikke omfattes av reglene for offentlige anskaffelser. Disse unntakene omtales nærmere i neste punkt.

Spørsmålet om kommunene kan tildele oppdrag til interkommunale samarbeidsenheter uten at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse, er av stor betydning for kommunene. Dette fordi en avgjørende forutsetning for å etablere slike samarbeid er at de kan tildeles oppdrag uten at anskaffelsesregelverket må følges.

I det følgende vil utvalget se nærmere på om de foreslåtte interkommunale samarbeidsformene i kommuneloven kan oppfylle de kriterier som stilles for å kunne falle inn under noen av unntaksbestemmelsene i anskaffelsesregelverket. Utvalgets konklusjon er at de foreslåtte samarbeidsformene enten faller utenfor virkeområdet for det nye anskaffelsesdirektivet eller at noen av unntakene kan benyttes.

18.9.2 Forholdet mellom anskaffelsesdirektivet og kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid

18.9.2.1 Innledning

Interkommunalt samarbeid innebærer at noen andre enn den enkelte kommunen utfører kommunale oppgaver. Spørsmålet da blir om dette kan gjøres uten at anskaffelsesreglene kommer til anvendelse, eller om oppgaven må settes ut på anbud slik at også andre kan konkurrere om oppdraget.

I en utredning for Kommunal- og regionaldepartementet, *Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig samarbeid. Forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger, gjennomført* av Advokatfirmaet Hjort DA, blir det gjort nærmere rede for unntakene i det nye anskaffelsesdirektivet og forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger. Fremstillingen under baserer seg i stor grad på denne utredningen.

Alle tildelinger av oppdrag som ikke skjer på grunnlag av kontrakt, vil falle utenom anskaffelsesregelverket. Det følger for det første av anskaffelsesdirektivet artikkel 1 nr. 6 at dersom ansvaret for en oppgave blir overført fra en enhet til en annen, vil vi stå overfor en forvaltningsintern

organisering som faller utenfor anskaffelsesregelverket. Likeledes vil vi være utenfor rekkevidden av anskaffelsesregelverket dersom oppgaven utføres på bakgrunn av lover eller administrative bestemmelser. Dette unntaket fremgår ikke direkte av anskaffelsesdirektivet, men må antas å følge av praksis fra EU-domstolen.¹⁹ Heller ikke utøvelse av offentlig myndighet faller inn under anskaffelsesregelverket, jf. EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 32.

Anskaffelsesdirektivet åpner videre i artikkel 12 for at enkelte kontrakter mellom offentlige enheter ikke omfattes av direktivet. Disse unntakene blir kort omtalt under.

18.9.2.2 *Unntakene i anskaffelsesdirektivet artikkel 12*

Utvidet egenregi – vertikalt offentlig-offentlig samarbeid

Unntaket for utvidet egenregi finner vi i artikkel 12 nr. 1 og 3. Unntaket bygger på at det foreligger en særlig nærhet mellom kommunen som oppdragsgiver og oppdragstakeren, altså et over-/underordningsforhold mellom kommunen og oppdragstakeren. Anskaffelsesregelverket kommer i slike tilfeller ikke til anvendelse selv om kommunen inngår en avtale med en oppdragstaker utenfor kommunens egen organisasjon.

Tre vilkår må være oppfylt for at dette unntaket skal komme til anvendelse. Etter kontrollkriteriet må kommunen kunne utøve tilsvarende kontroll med oppdragstakeren som den kan utøve over egen virksomhet. Aktivitets- eller omsetningskriteriet krever at leverandørens virksomhet i hovedsak må være for kommunen. Til slutt må det som en hovedregel ikke foreligge noe direkte privat eierskap i leverandøren. Dette kriteriet omtales ikke nærmere da det alltid vil være oppfylt ved interkommunalt samarbeid etter kommuneloven.

Kontrollkriteriet følger av artikkel 12 nr. 1 bokstav a. For at dette kriteriet skal være oppfylt, må kommunen kunne utøve tilsvarende kontroll over leverandøren som den kan utøve over egen virksomhet. Det følger av artikkel 12 nr. 1 siste ledd at slik kontroll foreligger når kommunen har bestemmende innflytelse over både strategiske målsettinger og viktige beslutninger i den kontrollerte enheten, det vil si hos leverandøren. I vurde-

ringen av om kriteriet er oppfylt, skal det legges vekt på alle relevante rettslige og faktiske forhold.

I interkommunalt samarbeid vil situasjonen normalt være slik at én kommune ikke vil kunne utøve kontroll over samarbeidet alene. Det er derfor en egen regel i artikkel 12 nr. 3 som åpner for at kommuner i fellesskap kan oppfylle kontrollkriteriet. Forutsetningen er at kommunene i fellesskap kan utøve den nødvendige kontroll med leverandøren.

Aktivitetskriteriet blir regulert i artikkel 12 nr. 1 bokstav b. Denne bestemmelsen innebærer en viss endring i gjeldende rett i tillegg til at den presiserer innholdet i kriteriet.

Aktivitetskriteriet er oppfylt dersom minst 80 prosent av leverandørens virksomhet er rettet mot kommunen eller enheter som er underlagt kommunens kontroll. Det er ikke noe krav om at kommunen selv direkte nyter godt av leverandørens ytelser. Vilkåret vil også være oppfylt dersom det for eksempel er innbyggerne i kommunen som mottar ytelsen.

Omvendt egenregi og tildeling til søsterselskaper

Det følger av artikkel 12 nr. 2 at unntaket i nr. 1 også kommer til anvendelse på horisontale samarbeid og omvendt vertikale samarbeid. Ved horisontale samarbeid, det vil si tildelinger til søsterselskaper, må begge søsterselskapene være underlagt den nødvendige kontroll av eieren sin for at unntaket skal kunne komme til anvendelse. Noe tilsvarende kontrollkrav foreligger naturlig nok ikke ved tildeling av oppdrag fra den kontrollerte enheten til den kontrollerende enheten, for eksempel fra et aksjeselskap til kommunen.

Ikke-institusjonalisert samarbeid – horisontalt offentlig-offentlig samarbeid

Artikkel 12 nr. 4 åpner også for unntak fra anskaffelsesdirektivet for samarbeid mellom flere offentlige oppdragsgivere selv om kontrollkriteriet ikke er oppfylt.

Tre vilkår må være oppfylt. Det følger av nr. 4 bokstav a at det må være snakk om et samarbeid som har til formål å sikre utførelsen av offentlige oppgaver for å oppnå felles målsettinger. Offentlige oppgaver omfatter ikke bare lovpålagte oppgaver, men også oppgaver oppdragsgiverne selv har valgt å ta på seg. En viktig begrensning i dette unntaket følger av punkt 33 i fortalen til anskaffelsesdirektivet. Det må være snakk om et reelt samarbeid, ikke bare et kjøp av varer eller tjenester. Det er imidlertid uklart hva som ligger i dette kra-

¹⁹ Sak c-295/05, *Tragsa/Asemfo*, sak C-532/03, *DCC*, og sak C-386/11, *Piepenbrock Dienstleitungen*.

vet, men alle samarbeidspartnerne må antakelig bidra aktivt for å få utført oppgavene.

Videre følger det av nr. 4 bokstav b at samarbeidet kun må forfølge allmenne hensyn. Det sentrale med dette kriteriet er at det ikke må knytte seg noen kommersielle interesser til samarbeidet. Samarbeidet må ikke styres av profitt hensyn. Dette innebærer antakelig at økonomiske transaksjoner mellom partene utover kostnadsdekning vil utelukke bruk av dette unntaket.

Det gjelder et aktivitetskriterium også for horisontalt offentlig-offentlig samarbeid. Til forskjell fra det vertikale samarbeidet, hvor aktivitetskriteriet knytter seg til leverandørens totale omsetning, knytter aktivitetskriteriet ved horisontalt samarbeid seg kun til den delen av leverandørens omsetning som gjelder den aktiviteten samarbeidet gjelder for. Prosentandelen av omsetningen som kan være markedsorientert, kan heller ikke her overstige 20 prosent av aktiviteten.

18.9.2.3 *Utvalgets vurderinger av samarbeidsformene i kommuneloven*

Innledning

I dette punktet ser utvalget nærmere på om de ulike samarbeidsformene i utvalgets forslag til ny kommunelov kan oppfylle unntakene i artikkel 12. Utvalget baserer i stor grad sine vurderinger på utredningen til Advokatfirmaet Hjort DA som er nevnt i punkt 18.9.2.1.

Det ble over redegjort for at noen typer samarbeid ikke faller inn under anvendelsesområdet for anskaffelsesdirektivet. Samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse faller for eksempel utenfor anvendelsesområdet for anskaffelsesdirektivet. I den følgende vurderingen blir det lagt til grunn at det er snakk om samarbeid som i utgangspunktet faller inn under anvendelsesområdet til anskaffelsesdirektivet.

Om et samarbeid er unntatt fra direktivet, må vurderes konkret ut fra alle relevante rettslige og faktiske forhold. Det at et samarbeid er organisert etter en bestemt modell, er i seg selv ikke tilstrekkelig til å kunne si at samarbeidet omfattes av unntakene i artikkel 12.

Regionråd

Regionråd er etter utvalgets lovforslag, jf. § 18-1, et politisk samarbeidsorgan mellom kommuner som skal behandle saker som går på tvers av kommunegrensene. Regionråd kan etter lovforslaget ikke produsere og levere varer eller tjenester til

innbyggerne eller kommunene i regionen. Regionrådet vil ikke utøve noen økonomisk virksomhet, men er et rent politisk samarbeidsorgan. Dette innebærer at reglene i det nye anskaffelsesdirektivet ikke legger noen begrensninger på muligheten til å opprette regionråd til å behandle saker som går på tvers av kommunegrensene.

Kommunalt oppgavefelleskap

Innledning

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefelleskap, jf. lovforslaget § 19-1, for å løse felles oppgaver. Et oppgavefelleskap kan gis myndighet til å treffe avgjørelser som er nødvendige for å løse de oppgavene som er lagt til organet. Et kommunalt oppgavefelleskap kan være et eget rettssubjekt, men trenger ikke være det. Kommunalt oppgavefelleskap er i stor grad en videreføring av § 27-styre i gjeldende kommunelov. Utvalget legger til grunn at det vil være de samme vurderingene som må legges til grunn ved vurderingen av om noen av unntakene i anskaffelsesdirektivet kan anvendes på oppgavefelleskap, som det er for § 27-styrer.

Utvidet egenregi

Det er som nevnt foran flere vilkår som må være oppfylt for at utvidet egenregi skal foreligge. For at kontrollkriteriet skal være oppfylt, må oppgavefelleskapet ikke kunne opptre selvstendig og forfølge andre interesser enn deltakerkommunene. Sentralt i vurderingen av om kommunene har skaffet seg nødvendig kontroll med samarbeidet, er om kommunene er representert i samarbeidets ledende organer, og hvilke kontroll- og tilsynsbeføyelser kommunene har sikret seg.

Utvalgets lovforslaget inneholder flere ordninger som bidrar til å sikre kommunene kontroll med samarbeidet. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene i deltakerkommunene. Det samme gjelder for sentrale endringer i avtalen. Dette sikrer kommunene kontroll med hva samarbeidet skal drive med, og hvilket formål det skal forfølge. I tillegg skal alle deltakerkommunene være representert i representantskapet, det vil si selskapets øverste organ. Kommunestyrene bestemmer selv hvem som skal representere dem i representantskapet. Ved å la seg representere ved egne folkevalgte eller ansatte i kommunen vil kommunenes kontroll med samarbeidet styrkes. Videre er representantskapets kompetanse begrenset til å løse kommunenes felles oppgaver,

og representantskapet kan kun gis myndighet til å treffe avgjørelser som angår de oppgaver eller tjenester det har fått i oppdrag å utføre. Det er også opp til deltakerkommunene å fastsette de økonomiske rammene for samarbeidet samt å bestemme om styret skal kunne ta opp lån. Kommunene kan også etter lovforslaget § 23-2, jf. § 23-6, gjennomføre kontroll med virksomheten i samarbeidet. Disse forholdene innebærer etter utvalgets vurdering at kommunene må sies å ha bestemmende innflytelse over både strategiske målsettinger og andre viktige beslutninger i samarbeidet. Kommunene kan dessuten sikre seg ytterligere kontroll med samarbeidet gjennom bestemmelser i samarbeidsavtalen.

For at kontrollkriteriet skal være oppfylt, må samarbeidet ikke forfølge andre målsettinger enn deltakerkommunene. I og med at det er kommunene som både fastsetter hvilke (felles) oppgaver samarbeidet skal utføre, og som fastsetter området for samarbeidets virksomhet, kan deltakerkommunene avgrense samarbeidets mulighet til å forfølge andre målsettinger enn deltakerkommunene.

Kommunenes kontroll med samarbeidet må utøves av kommunene i fellesskap. Dette innebærer at hver enkelt kommune må ha en viss minste innflytelse over samarbeidet for at kontrollkriteriet skal være oppfylt. Også dette forholdet må anses som oppfylt i et kommunalt oppgavefellesskap. For det første er alle kommunene representert i det øverste styrende organet. Videre er det det enkelte kommunestyret selv som må vedta å opprette organet og vedta samarbeidsavtalen, og eventuelle endringer i samarbeidets oppgaver eller virksomhet må vedtas av det enkelte kommunestyret.

Utvalget mener at det etter dette må kunne legges til grunn at kontrollkriteriet kan oppfylles for samarbeid organisert som et kommunalt oppgavefellesskap.

Kommunene kan i samarbeidsavtalen begrense samarbeidets mulighet til å utøve virksomheten rettet mot andre enn deltakerkommunene. Aktivitetskravet må på denne bakgrunn kunne oppfylles.

Utvalget mener på denne bakgrunn at forholdene ligger til rette for at et samarbeid organisert som et kommunalt oppgavefellesskap vil kunne falle inn under unntaket for egenregi i artikkel 12 nr. 3, jf. nr. 1. I sin utredning kom Hjort til samme konklusjon for interkommunale styrer etter kommuneloven § 27.

Ikke-institusjonalisert samarbeid

Dette unntaket er kun aktuelt dersom samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt. Unntaket forutsetter at samtlige kommuner deltar i utøvelsen av oppgavene. I tillegg må samarbeidet dreie seg om offentlige oppgaver, forfølge kun allmenne hensyn og ha begrenset aktivitet i markedet.

Regelverket for kommunale oppgavefellesskap legger til rette for at alle disse kriteriene kan oppfylles. Der det ikke opprettes et eget rettssubjekt, ligger forholdene godt til rette for at kommunene kan benytte egne ansatte til å løse oppgavene i samarbeidet. Samtlige kommuner er dessuten med i representantskapet. Et kommunalt oppgavefellesskap skal løse deltakerkommunenes felles oppgaver. Samarbeidet kan videre innrettes slik at det ikke foregår økonomiske transaksjoner mellom partene utover kostnadsdekninger, og deltakerkommunene kan sørge for at aktiviteten i markedet ikke går utover grensene for tillatt aktivitet.

Det innebærer etter utvalgets vurdering at unntaket for ikke-institusjonalisert samarbeid vil kunne komme til anvendelse på kommunale oppgavefellesskap som ikke er egne rettssubjekter. I sin utredning kom Hjort til samme konklusjon for interkommunale styrer etter kommuneloven § 27.

18.9.3 Oppsummering

Utvalgets lovforslag om vertskommunesamarbeid viderefører gjeldende rett.

Det følger av punkt 3.9 i mandatet at utvalget blant annet «skal vurdere om det er behov for lovendringer i kommuneloven for å sikre at kommunenes virksomhet er organisert og utøves i overensstemmelse med internasjonale avtaler». I brev av 4. mars 2015 til utvalget skriver departementet følgende:

Departementet fikk våren 2014 overlevert en rapport som vurderer nye EØS-anskaffelsesdirektiver og forholdet til de modellene norske kommuner bruker ved samarbeid og organisering av egen drift. Det er ifølge rapporten usikkert om dagens vertskommunemodell kan brukes på samarbeid innenfor alle typer lovpålagte oppgaver, slik modellen i utgangspunktet tilrettelegger for. Departementet vurderer nå om det er behov for å harmonisere vertskommunemodellen for å sikre bedre etterlevelse av EØS-direktivene. Det fremstår derfor ikke særlig hensiktsmessig at utvalget går tungt inn i denne problemstillingen.

Utvalget har på denne bakgrunn valgt å ikke foreta noen nærmere vurdering av om unntakene i anskaffelsesdirektivet vil kunne komme til anvendelse på samarbeid organisert som vertskommunesamarbeid.

Gjennomgangen over viser at det er tatt tilstrekkelig hensyn til innholdet i det nye anskaffelsesdirektivet ved utformingen av de nye bestemmelsene om regionråd og kommunalt oppgavefellesskap. Regionråd faller utenfor anvendelsesområdet for det nye anskaffelsesdirektivet, og det foreslåtte regelverket for kommunale oppgavefellesskap legger til rette for at samarbeidet kan innrettes slik at ett eller flere av unntakene i anskaffelsesdirektivet kan benyttes.

Vertskommunemodellen kan benyttes til å samarbeide om myndighetsutøvelse, da myndighetsutøvelse faller utenfor rekkevidden av anskaffelsesdirektivet. Dersom denne vertskommunemodellen kun kan benyttes til samarbeid om myndighetsutøvelse, vil dette imidlertid være en stor innskrenkning i forhold til hvilke samarbeid modellen var utviklet for, nemlig lovpålagte oppgaver generelt, men med innslag av myndighetsutøvelse. Utvalget mener derfor at det er viktig at departementet bringer klarhet i om noen av unntakene i anskaffelsesdirektivet vil kunne komme til anvendelse på vertskommunemodellen, eventuelt om det er mulig å foreta noen endringer i regelverket som gjør dette mulig.

Kapittel 19

Økonomiforvaltning

I punkt 4.9 om forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene peker utvalget på statens ansvar for å gi kommunene et økonomisk grunnlag for å ivareta sine oppgaver og roller og et økonomisk handlingsrom for lokale initiativ og løsninger.

Denne delen av utredningen handler om kommunenes ansvar for egen økonomiforvaltning og de juridiske rammene for dette, jf. mandatet punkt 3.8. I dag finnes reglene om økonomi i lovens kapittel 8 og 9. Denne delen av utredningen tar også for seg reglene i dagens kommunelov § 60 om statlig kontroll med kommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK).¹

19.1 Innledning

19.1.1 Sentrale hensyn

Kommunelovens regler om økonomiforvaltningen skal ivareta flere hensyn. Utvalget vil fremheve at et sentralt formål med økonomireglene er å støtte opp om det kommunale selvstyret. Økonomisk planlegging, balanse mellom inntekter og utgifter og håndtering av risiko og så videre er forutsetninger for å kunne foreta lokalpolitiske prioriteringer, utnytte ressursene best mulig og samtidig sikre det økonomiske handlingsrommet. Økonomiforvaltningen er også avgjørende for å skape tillit til at ressursene forvaltes på beste måte for innbyggerne. Loven fastsetter rammer for økonomiforvaltningen nettopp for å ivareta disse premisene for handlefrihet og lokalt demokrati, for slik å understøtte det kommunale selvstyret.

Økonomireglene har også som formål å trygge det finansielle grunnlaget for alle de tjenestene som kommunene har ansvar for overfor innbyggerne. Et annet hensyn er å støtte opp om statens styring av nasjonaløkonomien. Reglene, og da særlig kravet til budsjettbalanse, bidrar til at statens økonomiske politikk overfor kommunene blir styrende for aktivitetsnivået i sektoren. I til-

legg er det nødvendig med regler som gir kreditorene trygghet for at kommunene alltid vil være i stand til å dekke sine betalingsforpliktelser. Dette er også de hensyn som tradisjonelt har ligget bak økonomireglene.

Utformingen av økonomireglene reiser flere vanskelige spørsmål, hvor ulike prinsipper og hensyn må veies og balanseres. Ett eksempel er hvordan reglene kan bidra til et økonomisk handlingsrom også for kommende kommunestyre, uten at kravene til budsjettbalansen og gjeldsbyrden blir for rigide. Også der det er tale om regler som begrenser kommunenes adgang til å foreta bestemte økonomiske disposisjoner, er det ulike tunge hensyn som må veies mot hverandre. Først og fremst gjelder dette adgangen til å ta opp lån og stille garantier. På den ene side vil begrensninger her snevre inn mulighetsrommet, og eksempelvis ha betydning for hvilke økonomiske virkemidler kommunene kan og ikke kan benytte i rollen som samfunnsutvikler. På den annen side vil slike begrensninger skape større trygghet for at kommuneøkonomien forvaltes slik at den støtter opp om både det kommunale selvstyret og andre nasjonale hensyn.

Utvalget har lagt til grunn at reglene fortsatt skal bygge på rammestyringsprinsippet. Dette underbygger selvstyret og den lokale handlingsfriheten og det lokale ansvaret for å ha en sunn økonomisk husholdning innenfor de rammene som loven setter. Kommunesektorens virksomhet er kompleks og mangfoldig. Det er ikke ønskelig eller mulig å regulere alle sidene ved økonomiforvaltningen i kommunene. Utvalget har lagt til grunn at reglene fortsatt bør bygge på enkle, grunnleggende prinsipper for økonomiforvaltningen som kan stå seg over tid.

19.1.2 Generelt om utvalgets forslag

Utvalgets lovforslag innebærer i hovedsak at økonomireglene fra dagens lov videreføres, med flere tillegg, endringer og presiseringer. Det er utvalgets vurdering at dagens regelverk i stor grad iva-

¹ Register for betinget godkjenning og kontroll.

retar de ulike sentrale hensyn på en rimelig og balansert måte. Lovforslaget tar med seg det som vanligvis er anerkjente krav til økonomiforvaltningen i kommunal sektor, eksempelvis krav om økonomiplan og årsbudsjett, krav til budsjettbalanse, et skille mellom drift og investeringer, begrensninger i låneadgangen og krav til finansforvaltningen.

Kommunelovens økonomiregler vil med utvalgets forslag fortsatt være bestemmelser som i hovedsak angir de ytre rammene for økonomiforvaltningen. Dette gir kommunene rom til å styre økonomien ut fra lokale behov og vurderinger, innenfor de rammene som loven setter.

Økonomireglene må ses på som minimumskrav. Reglene alene er ikke tilstrekkelige til å sikre at det økonomiske handlingsrommet i den enkelte kommune ivaretas. Eksempelvis gjelder dette behovet for å ha driftsreserver og for å definnisere investeringer med egenkapital. Utvalgets forslag innebærer en lov som sterkere fremhever kommunestyrets ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning, men uten at det innføres detaljerte og inngripende krav til eksempelvis størrelsen på årlige budsjettoverskudd eller et maksimalt gjeldsnivå for den enkelte kommune. Forslaget bygger på at det kommunale selvstyret vil stå sterkere der de folkevalgte i samspill med administrasjonen etablerer lokale handlingsregler og en økonomisk politikk som ivaretar økonomien over tid.

Utvalget understreker at det økonomiske handlingsrommet ikke bare avhenger av de statlige rammebetingelsene, men også av politiske, administrative, kulturelle og andre lokale forhold som kommunen selv kan påvirke. Der kommunene selv skaper eget økonomisk handlingsrom, reduseres ulempene ved å måtte prioritere noe bort når andre ting prioriteres opp. Med en økonomiforvaltning utover minimumskravene vil kommunene få et bedre grunnlag for å kunne gjennomføre lokale initiativ og målsettinger, og ikke bare statlig politikk.

Utvalget legger også vekt på hensynet til selvstyret i reguleringen av tilfeller der kommuner har en økonomi i ubalanse. Det er en viktig del av lovforslaget at departementets virkemidler overfor kommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK-kommunene) ikke utvides. Det er lagt til grunn at departementet ikke kan overta det lokale ansvaret for prioriteringene og de krevende beslutningene som skal til for å tilpasse utgiftene til inntektene. Over tid vil økonomiforvaltningen og selvstyret være avhengig av at kommunene har eierskap til egen økonomi og lokale utfordringer og at de selv iverksetter nødvendige tiltak med lokal forankring.

Utvalget vil peke på at finansiell risiko og garantirisiko bare er noen av flere former for risiko som kommuner kan stå overfor. Selv om kommuneloven regulerer garantier og finansforvaltningen særskilt, må det ikke skygge over at andre økonomiske engasjementer også kan være risikofylte. Kommuneloven hverken bør eller kan regulere alle former for risiko som kommuner er utsatt for. På generelt grunnlag er det avgjørende at den enkelte kommune vurderer risiko og innretter seg for å kunne håndtere den risikoen man er utsatt for eller bevisst tar på seg.

Reglene for økonomiforvaltningen kan oppleves som inngripende i det kommunale selvstyret. Det er utvalgets vurdering at ulempene ved dette mer enn veies opp av fordelene med å ha regler som trykker grunnlaget for selvstyret og de oppgavene som kommunene har ansvar for. Med de uheldige konsekvensene som manglende økonomisk styring kan ha, er det etter utvalgets vurdering fortsatt nødvendig å fastsette krav til og begrensninger i kommunenes økonomiforvaltning og mulighetene til å foreta visse økonomiske disposisjoner.

19.1.3 Sentrale forslag til endringer i økonomireglene

Utvalget trekker her frem enkelte av forslagene til nye regler om kommunenes økonomiforvaltning. For andre forslag vises det til de respektive punktene i dette kapitlet.

I punkt 19.4 foreslår utvalget en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid.

I punkt 19.5.2 foreslår utvalget at kommunestyret skal fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling, som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi.

I punkt 19.5.3 foreslår utvalget at økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel, krav til standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter i økonomiplanen og krav om å synliggjøre gjelden i økonomiplanen og årsbudsjettet.

I punkt 19.5.4 foreslår utvalget en plikt for kommunene til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet, for helhetlig styring og kontroll med kommunens økonomi.

I punkt 19.5.5 foreslår utvalget at årsberetningen må redegjøre for om kommunens økonomi

miske utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.

I punkt 19.6.3.2 foreslår utvalget nye regler for avslutning av årsregnskapet, som skal bidra til at inndekningen av regnskapsmessig merforbruk ikke skyves unødig ut i tid, og til å forenkle kommuneregnskapet.

I punkt 19.7.3 foreslår utvalget å lovfeste at kommunenes drift bare kan finansieres av løpende inntekter, noe som legger grunnlaget for klarere regler om skillet mellom drift og investering.

I punkt 19.8.3.3 foreslår utvalget nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån, noe som for mange kommuner vil kunne bety en plikt til å øke låneavdragene.

I punkt 19.8.3.5 foreslår utvalget at kommunene skal få adgang til å ta opp lån ved kjøp av eiendom gjennom kjøp av såkalte single-purpose («rene») eiendomsselskaper.

I punkt 19.10.3.3 foreslår utvalget et generelt forbud mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risikoen, noe som klargjør at det bare kan stilles garantier når det er økonomisk forsvarlig.

I punkt 19.11.3.2 foreslår utvalget nye vilkår som kan bidra til at kommuner med vesentlig økonomisk ubalanse fanges tidligere inn i ordningen

for statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning (ROBEK).

I punkt 19.11.3.4 foreslår utvalget at det innføres en tiltaksplikt (aktivitetsplikt) for kommuner i ROBEK, noe som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse.

19.2 Kommunal økonomi

19.2.1 Budsjett- og regnskapssystemet

Utvalgets arbeid er basert på det gjeldende budsjett- og regnskapssystemet. Utvalget har ikke sett det som en del av mandatet å foreta en gjennomgang av regnskapsprinsippene som ligger til grunn for kommuneregnskapet. Prinsippene som følger av kommuneloven § 48 nr. 2, er videreført i lovforslaget (arbeidskapitalprinsippet og anordningsprinsippet). For å samle regnskapsprinsippene foreslår utvalget at regnskapsprinsippene som i dag er fastsatt i forskrift, tas inn i loven (bruttoprinsippet og prinsippet om beste estimat).

Utvalgets utredning må dermed leses i lys av at kommunenes budsjett og regnskap fortsatt skal stilles opp og deles inn i en driftsdel og en investeringsdel, som vist i figur 19.1. Figuren gir en forenklet illustrasjon. Se vedlegg 4 og 5 i forskrift

Driftsbudsjettet og -regnskapet	Investeringsbudsjettet og -regnskapet
Driftsinntekter ¹	Kapitalinntekter (salg eiendom, aksjer mv.)
- Driftsutgifter	Investeringsstilskudd
Finansinntekter	Andre engangsinntekter
- Finansutgifter	Overført fra driften
- Avdrag på lån	Bruk av lån
= Netto driftsresultat	- Investeringer i eiendom
Disponering/finansiering av netto driftsresultat	- Investeringer i selskaper
Bruk av driftsfond ²	Innlån til videre utlån
- Avsetninger til driftsfond	- Utlån
- Overføring til investeringer	Mottatte avdrag på utlån
- Dekning av tidligere års merforbruk	- Avdrag på lån til videre utlån
= Årets mindreforbruk el. merforbruk	Bruk av fond
	- Avsetninger til investeringsfond ³
	- Dekning av fjorårets udekkede beløp
	= Årets udisponerte el. udekkede beløp

Figur 19.1 Årsbudsjettets driftsdel og investeringsdel

¹ Driftsinntektene vil i hovedsak bestå av det som anses som *løpende inntekter*. Inntektene i driftsregnskapet vil også kunne være inntekter av engangskaraktér, eksempelvis også en andel av inntektene ved salg av aksjer.

² Driftsfond er den delen av egenkapitalen som er bygd opp av ubrukte inntekter fra driftsregnskapet. Driftsfond deles inn i ubundet driftsfond (kalt disposisjonsfond) og bundet driftsfond. Bundet driftsfond består av ubrukte midler som etter lov eller avtale er øremerket til bestemte formål. Øvrige ubrukte driftsmidler hører under disposisjonsfondet.

³ Investeringsfond er den delen av egenkapitalen som er bygd opp av ubrukte inntekter fra investeringsregnskapet. Investeringsfond deles som driftsfond inn i ubundet investeringsfond og bundet investeringsfond.

15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap for de fullstendige oppstillingskravene.

Det kommunale budsjett- og regnskapssystemet er forskjellig fra systemet i staten. Kommuneregnskapet er også forskjellig fra regnskapet etter regnskapsloven, som benyttes i privat sektor. Ett særtrekk ved det kommunale systemet er skillet mellom drift og investering, som blant annet må ses i lys av et prinsipp om at driften finansieres av løpende inntekter og et ikke entydig definert prinsipp om «formuesbevaring». Et annet særtrekk er at det kommunale resultatbegrepet (netto driftsresultat) viser endringer i disponible driftsmidler, og ikke endringene i kommunens samlede formue (egenkapital). Ulikhetene har tradisjonelt vært begrunnet med at det kommunale systemet må tilpasses særegenhetene ved kommunal sektor, se Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), kapittel 4.

Begrepet *netto driftsresultat* er det sentrale resultatbegrepet i kommuneregnskapet. Størrelsen på netto driftsresultat viser hvor mye kommunen sitter igjen med av årets drifts- og finansinntekter. Dette kan disponeres til avsetninger til fond (egenkapital), finansiering av investeringer og dekning av tidligere års merforbruk. For å ha en sunn og langsiktig økonomi må netto driftsresultat over tid være positivt, slik at investeringene også finansieres med en andel driftsmidler.

Et lavt netto driftsresultat tolkes ofte som at kommunen har en tilsvarende lav handlefrihet. Kommunenes reelle økonomiske handlefrihet kan imidlertid ikke måles ut fra netto driftsresultat alene. Handlefriheten må også vurderes ut fra hvilket rom kommunen har for å øke inntektssiden eller for å gjøre endringer på utgiftssiden. Slike endringer er det ofte en høy politisk terskel for, slik at handlefriheten oppleves som lav. Alle de lovplagte oppgavene og innbyggernes og statens forventninger til kommunene, påvirker også dette.

Loven stiller krav til driftsresultatet i budsjettet. Kravet retter seg grunnleggende sett mot bunnlinjen – det kan ikke budsjetteres med et *merforbruk*. Et merforbruk på bunnlinjen innebærer at det samlet sett brukes for mye i forhold til midlene som er tilgjengelige. Oppstår det et merforbruk i regnskapet, må dette dekkes inn.

Loven krever at netto driftsresultat må være stort nok til å kunne dekke nødvendige (pliktige) avsetninger. Dette er for eksempel avsetninger av ubrukte øremerkede tilskudd til bundne fond og inndekning av tidligere års merforbruk. Det er opp til kommunestyret å vurdere hvor store avsetninger det skal foretas til driftsreserver og egenfinansiering av investeringer. Loven åpner også for at det kan budsjetteres med et netto driftsresultat

som er negativt, hvis kommunen kan finansiere dette med bruk av driftsfond. Rettslig sett er det således åpning for å budsjettere med et driftsresultat som er lavere enn det som økonomisk vil være fornuftig både på kort og på lang sikt. Utvalget går inn på balansekravet i punkt 19.6.

Balansekravet setter en ramme for hvor store driftsutgifter kommunene kan budsjettere med. Hvor stramt balansekravet er, avhenger av hvilke inntekter som kan finansiere driftsutgiftene, og hvilke utgifter som kan finansieres av engangsinntekter og bruk av lån. Hvis for eksempel utgifter til løpende vedlikehold av eiendom finansieres med lån, øker det rommet for andre driftsutgifter, men den økonomiske belastningen skyves over på kommende generasjoner. Hvis engangsinntekter kan finansiere driften, åpner det for et driftsnivå som ikke kan opprettholdes på sikt, samtidig som formuen reduseres. Utvalget går inn på skillet mellom drift og investering i punkt 19.7.

Driftsbudsjettet skal også dekke årlige avdrag på lån, slik at utgiftene til investeringer fordeles over tid på dem som har nytte av investeringen. Samtidig begrenser dette kommunenes rom for nye investeringer, fordi en økning i renter og avdrag medfører at andre driftsutgifter må reduseres. Prioriteringene mellom drift og investering er en sentral del av det kommunale selvstyret. Kravet til årlige lånevdrag påvirker hvor stramt balansekravet er, og det påvirker utviklingen i gjeldsbyrden. Reglene for minimum avdrag på lån drøftes i punkt 19.8.

19.2.2 Kommunesektorens inntekter og utgifter

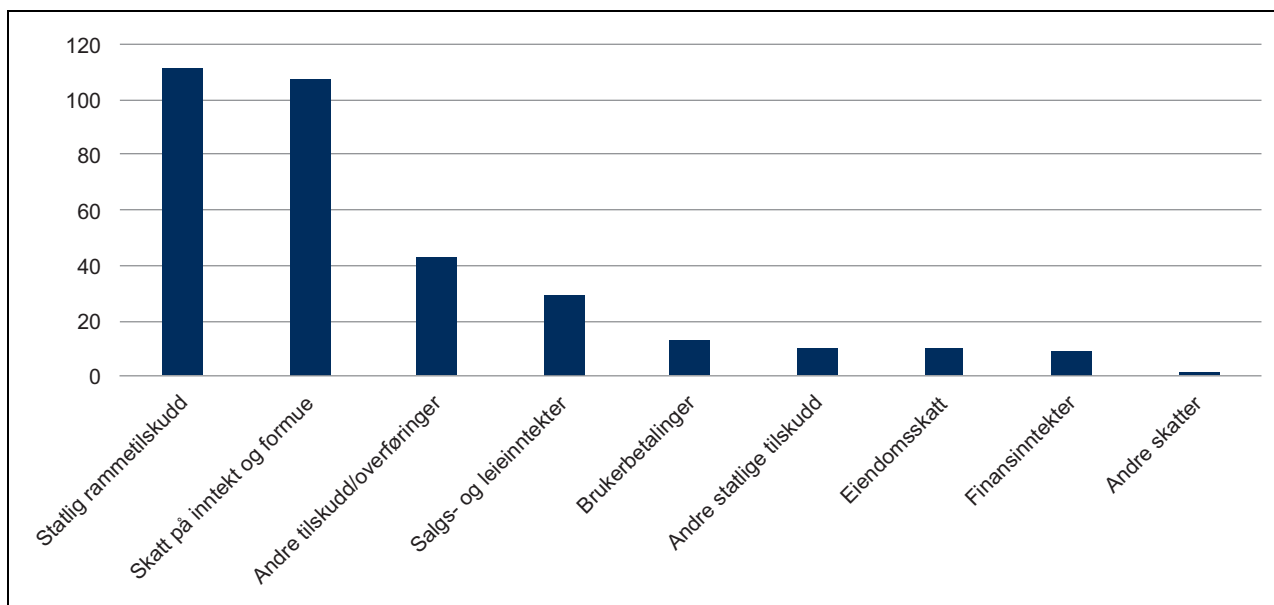
I Norge er kommunesektoren den største leverandøren av velferdstjenester. I 2014 var sektorens samlede driftsinntekter på i overkant av 460 mrd. kroner. Dette utgjorde om lag 17 ½ prosent av brutto nasjonalprodukt for fastlands-Norge. Nær 19 prosent av landets sysselsatte i 2014 var ansatt i kommunesektoren.²

I forslaget til statsbudsjettet for 2016 er rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene på knappe 157 mrd. kroner. Dette utgjør nær 13 prosent av de samlede utgiftene på statsbudsjettet.³

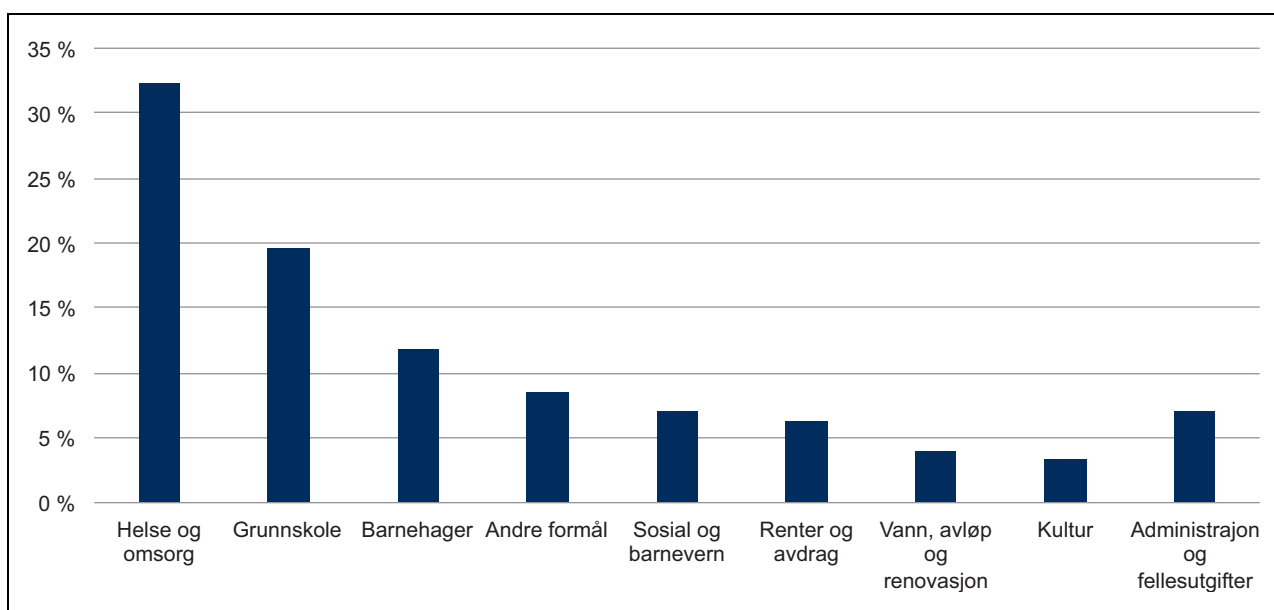
I 2014 var kommunenes (unntatt Oslo) samlede driftsinntekter på om lag 333 mrd. kroner.

² Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2015, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

³ Prop. 1 S (2015–2016) *Statsbudsjettet for 2016*.



Figur 19.2 Kommunenes driftsinntekter fordelt på inntektstyper



Figur 19.3 Kommunenes driftsutgifter fordelt på formål

Rammetilskuddet og skatt på inntekt og formue utgjorde om lag 2/3 av driftsinntektene, se figur 19.2.

I 2014 var kommunenes (unntatt Oslo) driftsutgifter på om lag 330 mrd. kroner. Dette ga et netto driftsresultat på i overkant av 3 mrd. kroner (0,9 prosent av driftsinntektene). Nesten 2/3 av kommunenes driftsutgifter går til barnehager, grunnskole og pleie- og omsorg, se figur 19.3.

Om lag 3/4 av fylkeskommunenes (unntatt Oslo) driftsutgifter gikk til videregående skole (46 prosent) og samferdsel (29 prosent).

19.2.3 Utviklingsbildet

De siste årenes utvikling i kommunesektorens økonomi og forventninger til utviklingen fremover er omtalt nedenfor, og danner et bakteppe for utvalgets arbeid. Omtalen nedenfor bygger på rapporter fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013* og Meld. St. 12 (2015–2016) *Nasjonalbudsjettet 2016*. Utvalget viser også til Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk for kommunesektoren (KOSTRA⁴).

⁴ KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING, se www.ssb.no.

Utviklingen de siste årene

De siste årene har kommunesektoren vært inne i en periode med økonomisk balanse. Med dette menes at inntektene over tid har vært større enn de regnskapsførte utgiftene. For sektoren samlet har netto driftsresultat i gjennomsnitt vært om lag 3 prosent i perioden 2005–2013. Det vil si at årlig har i snitt 3 prosent av driftsinntektene blitt avsatt til sparing og investeringer. Dette samsvarer med TBUs anbefalinger. For kommunene unntatt Oslo har netto driftsresultat i perioden i snitt vært på 2,4 prosent av driftsinntektene. For fylkeskommunene unntatt Oslo har snittet vært om lag 5,1 prosent. Situasjonen i den enkelte kommune og fylkeskommune varierer betydelig, også over tid. De fleste kommunene forvalter økonomien i tråd med lovens minimumskrav. Fra 2008 og frem til i dag har det årlig vært om lag 50 kommuner som er registrert i ROBEK⁵ som følge av en økonomisk ubalanse, mot 118 kommuner i 2004. Disse kommunene er underlagt departementets (fylkesmennenes) kontroll med budsjettet og låneopptak. For om lag 20 av disse kommunene har departementet godkjent at merforbruk kan dekkes inn over opptil ti år.

Av kommunene som er i ROBEK i dag, har om lag 2/3 av disse vært i ROBEK to eller tre ganger siden kontrollordningen ble innført i 2001. ROBEK-kommunene ligger ofte i geografiske klynger. Blant ROBEK-kommunene finner vi både små og store kommuner, kommuner med høye og lave inntekter og kommuner med ulik utvikling i folketallet. Utvalget kan ikke ut fra slike kjennetegn se bestemte kommunetyper som er overrepresentert i ROBEK. Dette indikerer at økonomistyringen har vært svak.

Årsakene til økonomisk ubalanse skyldes i mange tilfeller forhold ved kommunens egen styring og kontroll.⁶ Men også eksterne forhold kan virke sterkt inn på kommuneøkonomien. Hele kommunesektoren påvirkes av den samfunnsmessige og makroøkonomiske utviklingen. Enkeltkommuner vil kunne møte betydelige økonomiske utfordringer som ikke kan løses på kort sikt, eksempelvis som følge av nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter som kan svekke inntektsgrunnlaget og gi økte utgifter på kommunens budsjett.

Noen utfordringer og utviklingstrekk

Kommunesektoren vil fortsatt måtte leve under statlige krav og forventninger fra innbyggerne og nasjonale politikere om nivået på og innholdet i tjenestene. Lovkrav, forventninger og statlige signaler vil kunne være motstridene eller gå på tvers av lokale behov.

Med videre befolkningsvekst vil sektoren fortsette å vokse, og sektoren vil trenge mer arbeidskraft. Etter hvert som befolkningen eldes, vil aldersrelaterte utgifter i de offentlige budsjettene øke mer, også innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester. Befolkningsveksten vil kreve nye investeringer og nye låneopptak. Egenfinansiering av investeringer og jevnlig avdrag på lån vil være viktig for å søke et forsvarlig gjeldsnivå. Kommunesektoren har de siste årene investert i realkapital for 40–50 mrd. kroner årlig. Den nye eiendomsmassen skal vedlikeholdes samtidig som sektoren må håndtere etterslepet i vedlikehold på eksisterende infrastruktur.

Økningen i gjeldsnivået de siste årene under et lavt rentenivå har bidratt til sårbarhet overfor renteøkninger. Dette stiller krav til styring av renterisiko i finansforvaltningen. Samtidig har sektoren store pensjonsforpliktelsener overfor tidligere og nåværende ansatte. Pensjonsforpliktelsene har vokst mye de siste årene, blant annet som følge av lave renter. En økning i rentenivået vil bidra til å dempe veksten i pensjonsforpliktelsene.

Dette er noen av mange forhold som vil ha stor påvirkning på kommunesektorens økonomi i mange år fremover. Ifølge *Perspektivmeldingen 2013* vil det fortsatt være et handlingsrom i statsbudsjettet de 10–15 neste årene. Den årlige inntektsveksten for kommunal sektor vil uansett avhenge av i hvor stor grad Stortinget prioriterer bevilgninger til sektoren innenfor handlingsrommet i nasjonaløkonomien. På lengre sikt sier perspektivmeldingen at handlingsrommet reduseres og inndekningsbehovet i statsfinansene tiltar. Dette vil også påvirke kommunal sektor, som må møte et behov for produktivetsforbedringer.

I 2015 har veksten i norsk økonomi avtatt og arbeidsledigheten økt. Det er stor usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen som følge av fallet i oljeprisen, jf. *Nasjonalt budsjettet 2016*, kapittel 2. Her pekes det også på at flere forhold trekker i retning av at den underliggende veksten i norsk økonomi vil bli litt lavere fremover enn den har vært de siste par tiårene. Høsten 2015 har også vært preget av en sterk vekst i tilstrømmningen av flyktninger og asylsøkere til Europa og Norge. Arbeidet med å ta imot, bosette og inte-

⁵ Register for betinget godkjenning og kontroll, jf. kommuneloven § 60.

⁶ Econ-rapport 2010-078 *Årsakene til at enkelte Nordlandskommuner er registrert i ROBEK*.

grere menneskene vil bli en stor oppgave for kommunene de neste årene.

Inntektsgrunnlaget varierer mellom kommunene. Noen er skattesvake, enkelte har betydelige kraftinntekter, og andre har finansinntekter som kan svinge betydelig fra år til år. Uten fritt skattøre og med begrensninger i adgangen til å skrive ut eiendomsskatt vil sektoren fortsatt ha begrensede muligheter til å øke egne inntekter. Felles for alle kommuner og fylkeskommuner vil være at velferden og tjenestene som ytes, må tilpasses inntektsrammene. Kommunelovens økonomiregler er et bidrag til å sikre dette. Erfaringsvis har sektoren vist god evne til å tilpasse seg skiftende rammebetingelser.

19.2.4 Statens og kommunenes økonomi. Hensyn bak reglene

Det er en felles utfordring for staten og kommunene at offentlige utgifter forventes å øke. Befolkningsvekst, økt andel eldre og flere asylsøkere og flyktninger vil kreve offentlige ressurser i årene fremover. Det samme vil økte krav og forventninger til bedre tjenester og mer omfattende individuelle rettigheter.

Staten og kommunene har også en felles utfordring i å avpasse veksten i offentlige utgifter. Staten har samtidig det overordnede ansvaret for å sikre at den samlede ressursbruken i offentlig sektor skjer innenfor en bærekraftig nasjonaløkonomisk utvikling. Staten ønsker derfor å sette rammer for kommunenes økonomi, både for størrelsen på kommunenes inntekter og for kommunenes utgifter.

Dette gir grunnleggende forskjeller mellom statens og kommunenes økonomi og ulike handlingsrom for politikerne på nasjonalt og lokalt nivå. Staten kan skrive ut skatter, fastsette avgifter og bruke oljeinntekter og slik justere inntektsrammene og ressursbruken. Kommunene må på sin side forholde seg til inntektsrammer som i all hovedsak er bestemt av Stortinget gjennom årlige bevilgningsvedtak som er tilpasset nasjonaløkonomien, og indirekte gjennom lov. Kommunene kan ikke skrive ut kommunale skatter utover de satsene som Stortinget bestemmer, og har begrensede muligheter til å ta betaling for tjenester.

Med faste inntektsrammer må kommunene løse sitt samfunnsoppdrag og imøtekomme krav og forventninger gjennom prioriteringer og best mulig ressursutnyttelse. Det ligger til grunn for statens finansiering av sektoren at kommunene primært bør ha inntekter som kommunene kan disponere fritt, innenfor de kravene som lovverket

har til ulike tjenester (rammefinansiering). Dette gir den beste muligheten til å oppnå effektiv bruk av ressurser tilpasset lokale behov (kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet), jf. Meld. St. 12 (2011–2012). I meldingen er det også lagt til grunn at øremerkede tilskudd kan være formålstjenlig ved oppbygging av et tjenesteområde i forbindelse med nasjonale satsinger.

Utvalget vil også peke på at rammefinansiering gir det beste utgangspunktet for lokal økonomisk handlefrihet, forutsatt at nivået på inntektsrammene er tilpasset de oppgavene sektoren skal ivareta. En annen forutsetning for reell handlefrihet er at statens krav til tjenestene som kommunene skal yte, gir rom for lokale tilpasninger, eksempelvis hvordan den enkelte kommune oppfyller individuelle rettigheter, jf. Meld. St. 12 (2011–2012).

Utvalget legger til grunn at kommuneloven fortsatt må ha som funksjon å støtte opp om statens økonomiske politikk for offentlig sektor. Det er et grunnleggende mål å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling og best mulig bruk av ressurser, både nasjonalt og lokalt. Hensikten er at velferdstilbudet skal kunne opprettholdes og utvikles for fremtiden.

Utvalgets forslag til økonomiregler vil understøtte statens styring av nasjonaløkonomien. Sentralt står lovens krav til budsjettbalanse og plikten til å dekke inn underskudd når kommunen har brukt mer midler enn det den har. Sammen med begrensninger i låneadgangen, og særlig forbudet mot å lånefinansiere driften, legger balansekravet rammer for hvor store utgifter kommunene kan pådra seg. Dette støtter opp om statens styring av den samlede ressursbruken i offentlig sektor og stimulerer til best mulig ressursutnyttelse.

Statens økonomiske og juridiske rammebetingelser for kommuneøkonomien innebærer at lokalpolitikere ikke har handlingsrom til å oppfylle alle ønsker til det kommunale tjenestetilbudet. Kommunene vil kunne bli oppfattet som flaskehalsen for tiltak som krever økt offentlig pengebruk. Lokaldemokratiet har her som oppgave å prioritere ressursbruken på en måte som er tilpasset lokale behov. Kommuneloven må her legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Kommuneloven må også slå fast at den øverste budsjettmyndigheten ligger hos kommunestyret alene. Det må være kommunestyrets ansvar å fastsette realistiske budsjetter innenfor det økonomiske handlingsrommet, gjøre de overordnede prioriteringene og avveie kortsiktige og langsiktige hensyn og følge opp at budsjettet blir gjennomført.

Utvalget vil understreke at forslaget til økonomibestemmelser også har som overordnet mål å støtte det kommunale selvstyret. På den ene side setter balansekravet, begrensningene i låneadgangen og så videre rammer for det lokale handlingsrommet. Disse reglene vil kunne oppfattes som begrensende på det kommunale selvstyret. På den annen side legger økonomireglene grunnlaget for en økonomisk husholdning som gir kommunene økonomisk evne til å ivareta tjenestetilbudet og til å utøve lokal politikk, i nåtid og fremtid. Styring og kontroll med økonomien er et premiss for å sikre den lokale handlefriheten og for å skape tillit til at ressursene forvaltes på beste måte for innbyggerne. Gjennom krav til økonomiforvaltningen skal loven bygge opp under lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret.

19.3 Lovtekniske endringer

Utvalget legger frem et forslag til økonomibestemmelser med flere strukturelle og språklige endringer sammenlignet med reglene i dagens lov og forskrifter. Siktemålet har vært å gjøre økonomibestemmelsene lettere tilgjengelig.

Av redigeringsmessige endringer foreslås blant annet en innledende bestemmelse med overordnede krav til økonomiforvaltningen etterfulgt av en bestemmelse som fastsetter kommunestyrets og fylkestingets plikter på økonomiområdet. Et annet redigeringsmessig grep er å utforme felles bestemmelser for økonomiplanen og årsbudsjettet, som for en stor del er underlagt de samme kravene. Utvalget foreslår også at de nærmere reglene for skillet mellom drift og investering, budsjettbalanse og inndekning av merforbruk løftes ut i egne bestemmelser.

I utvalgets forslag er en rekke bestemmelser som i dag finnes i forskrift, flyttet opp i loven. Flere av økonomibestemmelsene er dermed å finne på ett sted. Mer detaljerte regler som utdyper reglene i loven, skal fortsatt være å finne i forskrift. Utvalget har her søkt å presisere hva departementet kan gi regler om i forskrift. Dette legger til rette for at omfanget av forskriftene på økonomiområdet kan reduseres, og at forskriftsreglene får en klar forankring i lov. Utvalget har med et par unntak ikke gått særlig inn i reglene for kommunenes regnskapsføring. Det er lagt til grunn at departementet fortsatt må ha en vid hjemmel til å fastsette forskriftsregler om årsregnskapet som utfyller reglene i loven.

19.4 Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen

Utvalget foreslår at lovens kapittel om økonomiforvaltning får en ny innledende bestemmelse med overordnede krav til styringen og forvaltningen av kommunens virksomhet og økonomi. Her inngår for det første en ny «generalbestemmelse», som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. For det andre inngår det generelle kravet om at kommunene skal bygge sin virksomhet på planlegging.

I tillegg mener utvalget at de grunnleggende kravene til finans- og gjeldsforvaltningen bør løftes frem til en innledende bestemmelse. Reglene om finansforvaltning omtales i punkt 19.9.

Generalbestemmelse om økonomiforvaltning

Utvalget viser til at langsiktig økonomiforvaltning er et ideal for økonomireglene i gjeldende lov. Eksempelvis er kommunene pålagt å fastsette en økonomiplan for de fire neste år, hvor driften skal tilpasses det kommunen kan forvente av løpende inntekter. Samtidig må flere av reglene i dagens lov og i utvalgets lovforslag regnes som minstekrav. Å oppfylle minstekravene er ikke ensbetydende med en forvaltning som står seg over tid. For en sunn økonomisk utvikling vil det for eksempel være nødvendig at noe av kommunens driftsinntekter avsettes til investeringer og til driftsreserver. Hvor store avsetningene må være, stiller ikke loven bestemte krav om. Dette må kommunestyret ta stilling til i budsjettprosessene. For å ivareta sin økonomiske handleevne må økonomistyringen også innrettes slik at man følger normer for kommunal økonomiforvaltning som ikke er lovfestet eller detaljregulert.

Utvalget foreslår at loven fastsetter at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. En slik generalbestemmelse for økonomiforvaltningen løfter idealet om langsiktig økonomiforvaltning sterkere frem i loven.

Hva som er en god økonomiforvaltning, lar seg ikke definere uttømmende på en kort måte. I alminnelighet handler økonomiforvaltningen om at kommunen selv legger til rette for å kunne utøve sine oppgaver på beste måte samtidig som man ivaretar eget handlingsrom, både i dag og i fremtiden. Nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjettet, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko er noen stikkord. Utvalget går ikke nær-

mere inn på hva dette krever av kommunene. Det må være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan økonomiforvaltningen skal innrettes for å ivareta langsiktige hensyn ut fra lokale forhold og utfordringer.

Utvalget presiserer at generalbestemmelsen ikke er ment å være grunnlag for lovlighetskontroll. Hva som vil ivareta den økonomiske handlevnen over tid, vil være en utpreget skjønnsmessig vurdering. Dette gjør at bestemmelsen er lite egnet som grunnlag for å prøve om enkeltavgjørelser strider mot innholdet i bestemmelsen. Bestemmelsen er ikke ment å gripe inn i det enkelte kommunestyrets ansvar for og frihet til å disponere ressursene på den måten de finner best, innenfor de rammene som loven for øvrig gir for økonomiforvaltningen.

Overordnet bestemmelse om kommunal planlegging

Utvalget foreslår at hovedinnholdet i gjeldende kommunelov § 5 nr. 1 og nr. 2 videreføres i ny lov som en selvstendig bestemmelse, men i en ny og kortere form. Bestemmelsen markerer at planlegging er et sentralt verktøy for utvikling og politisk styring av kommunenes egen virksomhet og økonomi og for utvikling av lokalsamfunnet.

Utvalgets vurdering er at bestemmelsen i gjeldende § 5 nr. 3 om at nærmere regler om planlegging gis i medhold av lov, er overflødig. Den foreslås opphevet.

19.5 Kommunestyrets verktøy for økonomistyring

19.5.1 Innledning

Kommunestyret har det øverste ansvaret for å planlegge, prioritere bruken av midler og ivareta kommunens økonomi. Utvalget foreslår at dette ansvaret løftes frem i en bestemmelse som samler kommunestyrets plikter til å vedta økonomiplanen og årsbudsjettet mv.

Økonomiplanen, budsjettet, regnskapet og årsberetningen er sentrale verktøy for styringen av kommunens virksomhet og økonomi. I dette punktet foreslår utvalget at kommunestyret også skal ha plikt til å fastsette et økonomireglement og finansielle måltall for kommunens økonomi. Med dette vil ny lov utvide hvilke styringsverktøy kommunestyret er pålagt å bruke.

I denne delen av utredningen foreslår utvalget også enkelte endringer i reglene om økonomiplanen og årsbudsjettet, kommunenes regnskapsplikt og årsberetningen. Blant annet foreslår

utvalget at økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel, krav til standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter i økonomiplanen og en plikt for kommunene til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Forslagene har som felles mål å bidra til å bedre planlegging og styring.

I hovedsak videreføres gjeldende krav til økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Dette innebærer blant annet at formannskapet som innstillende organ fortsatt skal ha en sentral rolle i økonomiforvaltningen. Forslaget viderefører at det stilles overordnede krav til realisme, fullstendighet og oversiktliggheit i planleggingen og budsjettokumentene. I likhet med gjeldende rett gir disse rammene kommunestyret frihet til utforme økonomiplanen og budsjettet ut fra lokale hensyn og lokal politikk.

Oppfølging av budsjettet og revisjoner av budsjettet gjennom året er avgjørende for å kunne ha økonomisk kontroll. Utvalget mener at budsjettoppfølgingen også må ta hensyn til det som regnskapet for fjoråret viser, særlig når det legges frem et regnskap med merforbruk. Dette omtales i punkt 19.6.3.2.

19.5.2 Økonomireglement og finansielle måltall

Økonomireglement

Utvalget legger til grunn at det i alle kommuner er nødvendig at kommunestyret fastsetter et reglement for kommunens styring og kontroll med økonomien. I dag må det antas at alle kommuner har fastsatt et økonomireglement. Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for kommunestyret til å fastsette et økonomireglement. Dette markerer at økonomibestemmelsene i kommuneloven med forskrifter må utfylles med nærmere regler i et internt økonomireglement som er tilpasset hver kommune.

Utvalgets forslag kan anses som lovfesting av en allmenn norm. Hensikten med utvalgets forslag går imidlertid utover det å lovfeste etablert praksis. Det er utvalgets intensjon at kommunene gjør en kritisk vurdering av om de etablerte økonomireglementene er hensiktsmessige og tilstrekkelige, også med tanke på om reglementene støtter opp om langsiktige målsettinger for økonomiforvaltningen.

Sentrale temaer i et økonomireglement vil være regler som bidrar til en helhetlig og god økonomistyring hvor både kortsiktige og langsiktige

målsettinger ivaretas. Reglementet skal bidra til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning og til at regler etterleves samt sikre politikerne et godt beslutningsgrunnlag. Et annet sentralt tema vil være å klargjøre det ansvaret og den myndighet som henholdsvis de politiske organene og administrasjonen har for kommunens økonomi.

Utvalget foreslår ikke bestemte krav til økonomireglementets innhold eller form. Innholdet i økonomireglementet må avgjøres av det enkelte kommunestyre, basert på en vurdering av hva som anses som vesentlig lokalt. Økonomireglementet må oppdateres jevnlig og ved behov, men utvalget ser det ikke som nødvendig å lovregulere dette.

Lovforslaget må ikke forstås som et krav om å utarbeide en «økonomihåndbok» som dokumenterer alle rutinene ved økonomiforvaltningen. Utvalgets forslag retter seg først og fremst mot grunnleggende bestemmelser om økonomiforvaltningen som kommunestyret må eller bør ta stilling til. Dette omfatter også reglementer på spesielle områder. I tillegg til finansreglementet, som er lovpliktig, kan dette for eksempel være reglementer for håndtering av risiko på andre områder, som garantier og formidlingslån. Andre eksempler er et reglement for anskaffelser og et reglement for utredning av investeringsbehov og gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunestyrets lovfestede plikt til å fastsette et økonomireglement er ikke ment å omfatte administrative rutiner og kommunedirektørens videre delegering av sine fullmakter ut i administrasjonen.

Finansielle måltall

Utvalget viser til at det har blitt vanligere at kommuner benytter finansielle måltall som rettesnorer i økonomiplan- og budsjettarbeidet. Med finansielle måltall sikter utvalget til politiske målsettinger for kommunens økonomiske utvikling og stilling. Eksempelvis vil det være tale om mål for nivået på netto driftsresultat, gjeldsgrad og finansielle reserver. Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen.

Utvalget mener at en slik praksis bør videreutvikles og få et bredt fotfeste i hele sektoren, og foreslår en plikt for kommunestyret til å fastsette finansielle måltall. Dette vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene, hvor årsperspektivet kan bli for dominerende. Dette kan bidra til bedre kunn-

skap om og forståelse for kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et flerårig perspektiv.

Forslaget innebærer at det lokalt må foretas nærmere vurderinger av hvilke måltall det er naturlig å legge til grunn for egen kommune. Valg av måltall og nivået på disse vil måtte være ulikt. Dette må vurderes individuelt ut fra situasjonen kommunen er i, økonomiske utsikter og lokale prioriteringer. Eksempelvis vil TBU sin anbefaling om et netto driftsresultat på to prosent (for sektoren samlet og over tid) ikke være egnet som styingsmål for alle kommunene.⁷

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig at loven stiller nærmere krav til den enkelte kommunes måltall. Det er en underliggende forutsetning at måltallene fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling som også gir en økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner. De finansielle måltallene bør samtidig balansere kortsiktige og langsiktige hensyn. For kommunene er det ikke et mål å oppnå et høyest mulig driftsresultat eller lavest mulig gjeldsgrad. Utvalget vil understreke at hensikten med forslaget ikke er at måltallene skal fungere som maksimale tålegrenser for eksempelvis låneopptak, som kan virke legitimerende for «å låne til pipa».

Utvalgets forslag krever ikke at de finansielle måltallene skal være bindende for økonomiplanen og årsbudsjettene. Bindende måltall ville i praksis være å sammenligne med en innstramming av kravet til budsjettbalanse og en innsnevring av det lokale skjønnet for hvordan midlene skal og bør disponeres. Ambisjonen til den enkelte kommune bør like fullt være at de finansielle måltallene etter hvert blir mer førende for de lokalpolitiske beslutningene, slik at den økonomiske handleevnen kan styrkes over tid. Finansielle måltall kan således være et grunnlag for kommuner til å etablere en lokal økonomisk politikk, der måltallene også blir lokale handlingsregler for økonomistyringen.

Bruk av finansielle måltall er også et virkemiddel for økt åpenhet om den enkelte kommunes økonomiforvaltning. Ved hjelp av finansielle måltall etableres det et bedre grunnlag for å vurdere den faktiske økonomiske utviklingen, slik den fremgår av regnskapet, opp mot en ønsket langsiktig utvikling. Utvalget foreslår at årsberetningen, med grunnlag i de finansielle måltallene, skal inneholde en vurdering av om den økonomiske

⁷ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2014, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, H-2341 B, kapittel 10.

utvikling og stilling slik den fremgår av årsregnskapet, er forsvarlig og ivaretar handleevnen i et lengre perspektiv. Det vil dermed ikke være tilstrekkelig at det i årsberetningen bare refereres til sentrale resultatstørrelser fra årsregnskapet.

Temaet kan være egnet for forvaltningsrevisjon. For øvrig vil det være en del av regnskapsrevisors oppgave å vurdere om årsberetningen gir en dekkende redegjørelse om kommunens økonomiske utvikling.

19.5.3 Økonomiplanen og årsbudsjettet

19.5.3.1 Innledning

Kommuneplanleggingen skal ivareta flere funksjoner. Det må fremheves at planlegging er et verktøy for gjennomføring av lokal politikk. Planprosessene er også avgjørende for å få til medvirkning fra innbyggere og andre og samordning av interesser og hensyn på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Planleggingen skal også sikre at nasjonale hensyn ivaretas.

God planlegging styrker mulighetene for å gjennomføre kommunestyrets målsettinger og prioriteringer. God planlegging er også et premiss for å kunne utvikle tjenestetilbudet og lokalsamfunnet i takt med endrede behov og innenfor tilgjengelige ressurser. Utvalget vil spesielt peke på at flerårig planlegging må til for å sikre at kortsiktige løsninger og prioriteringer ikke svekker handlingsrommet og muligheten til å levere gode velferdstjenester i et lengre perspektiv. Flerårig planlegging må skje under usikkerhet og er derfor krevende. Samtidig krever usikkerhet at det planlegges med høyde for uforutsette hendelser og skiftende rammebetingelser og behov.

Utvalget har lagt til grunn at loven kan stille grunnleggende krav til planprosessene (saksbehandlingsregler) og innholdet i planene (så som realisme, fullstendighet og oversiktighet). Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å utforme detaljregler for den praktiske gjennomføringen av planleggingen. Lovregulering som virkemiddel har begrensninger med tanke på å sikre god planlegging i praksis. God planlegging bygger først og fremst på forhold som planleggingskompetanse og politisk vilje til å planlegge utover det kommende året. Departementet og fylkesmannsembetene har her en viktig veiledningsrolle.

I det følgende går utvalget inn på forslag til enkelte endringer i reglene om økonomiplanen og årsbudsjettet.

19.5.3.2 Om enkelte krav til økonomiplanen og årsbudsjettet

Standardiserte oppstillinger av økonomiplanens og årsbudsjettets «talldel»

Kommunene må kunne utforme økonomiplanen og årsbudsjettet ut fra de behov og målsettinger som finnes lokalt. Kravene til økonomiplanens og årsbudsjettets form og innhold bør derfor ha en overordnet karakter, så som generelle krav til fullstendighet, realisme og oversiktighet, jf. gjeldende kommunelov § 44 nr. 3 og § 46 nr. 2 til nr. 4.

Utvalget viser til at det i dag også er krav om at årsbudsjettets «talldel» må stilles opp i standardisert form, se vedleggene i forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (budsjettforskriften). Dette er for det første standardiserte oversikter over inntekter, utgifter og driftsresultat samt bruk av fondsmidler mv. (resultatoversikter), som også viser om kravet til budsjettbalanse er overholdt. For det andre er det krav om å stille opp bevilgningene til de ulike budsjettområdene i kommunen (bevilgningsoversikter). Kommunene kan selv bestemme hvordan inndelingen av budsjettområdene skal være. Disse oppstillingskravene gjelder i dag ikke for økonomiplanen.

Standardoppstillingene er begrunnet med at budsjettet ikke bare er kommunestyrets verktøy for styring. Budsjettet må også gi informasjon om bevilgninger og økonomi på en måte som er lett tilgjengelig for innbyggerne, staten og andre. Utvalget legger til grunn at standardiserte oppstillinger gjør det enklere for de ulike brukerne å forstå økonomien i budsjettet. Særlig vil det gjøre det enklere for departementet, fylkesmennene og andre som har behov for å forstå årsbudsjettet til mange kommuner. Utvalget foreslår derfor å videreføre departementets hjemmel til å fastsette forskriftskrav til oppstillinger av årsbudsjettets «talldel» (resultatoversikter og bevilgningsoversikter), både for driftsdelen og for investeringsdelen av budsjettet. Det samme gjelder også tilsvarende krav til oppstilling av årsregnskapet, noe som begrunnes med at regnskapet må kunne sammenlignes med årsbudsjettet.

Utvalgets vurdering er at det bør innføres tilsvarende krav til standardiserte oppstillinger av økonomiplanen. Utvalget viser til at også økonomiplanen har en informasjonsoppgave overfor innbyggerne, staten og andre. Å stille opp økonomiplanen på samme måte som budsjettet og regnskapet etablerer en rød tråd mellom den flerårige planleggingen og den kortsiktige styringen, og gjør det lettere for kommunestyret, departementet og andre å se sammenhengene i styringsdoku-

mentene. Utvalget foreslår at departementets hjemmel til å fastsette obligatoriske resultatoversikter og bevilgningsoversikter også skal gjelde økonomiplanen. Forslaget vil kunne være et bidrag til bedre planlegging og styring. Forslaget kan også ses i sammenheng med at utvalget foreslår å presisere at skillet mellom drift og investering også skal gjelde for økonomiplanen.

Utvalget presiserer at kommunene, innenfor kravene til balanse, realisme og oversiktighet, fortsatt vil ha stor frihet til å utforme økonomiplanen ut fra lokale behov, men at det etter lovforslaget må legges ved resultatoversikter og bevilgningsoversikter i standardisert form. Som forutsett for gjeldende rett må også standardoppstillingene etter ny lov ivareta ulike lokale behov for organisering av budsjettansvar og legge til rette for ulike former for budsjettstyring.

Utvalget viser til at oppstillingene av økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet må utformes slik at de er mest mulig tilgjengelige for ulike brukere. Ved utforming av forskriftene til ny lov bør det vurderes om det kan gjøres endringer som letter forståelsen av kommunenes budsjetter og regnskaper.

Synliggjøring av gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser

Informasjon om utviklingen i rente- og avdragsutgiftene og samlede gjeldsforpliktelser er en viktig del av kommunestyrets beslutningsgrunnlag under økonomiplanleggingen. Utvalgets forslag om standardiserte oppstillinger for økonomiplanens «talledel» legger til rette for at det gjennom forskrift kan stilles krav om å synliggjøre utviklingen i rente- og avdragsutgifter i økonomiplanperioden.

Utvalget foreslår i tillegg å lovfeste at økonomiplanen og årsbudsjettet må vise utviklingen i kommunens gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Forslaget bygger på tidligere kommuneloven § 44 nr. 2. Oppstillinger av den samlede gjeldsutviklingen kan være et bidrag til å sikre at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om de langsiktige konsekvensene av investeringer og låneopptak og hvilken betydning dette vil ha for kommunens økonomiske handlingsrom, eksempelvis ved endringer i rentenivået. Det samme gjelder for andre langsiktige forpliktelser av vesentlige beløp som kommunen tar på seg, eksempelvis langsiktige leieavtaler og OPS-avtaler.

Utvalget foreslår også en hjemmel for departementet til å stille nærmere krav til hvordan gjelds-

utviklingen skal stilles opp, eksempelvis krav til å vise hvor stor del av gjeldsbyrden som netto er renteeksponert (renteoppløst på lån fratrukket rentekompensasjon og renteinntekter på kommunens midler mv.).

Utover dette må det være opp til kommunen å vurdere hvilke økonomiske forhold som må omtales grundigere i plandokumentene, avhengig av hva som er aktuelt og nødvendig lokalt.

Nettobudsjettering

Utvalget foreslår å oppheve gjeldende kommunelov § 46 nr. 1 andre punktum om adgangen til å praktisere nettobudsjettering. Kommunene vil ha slik adgang uten at dette angis spesielt i lov. Forslaget gir altså fortsatt adgang til å nettobudsjettere selv om bestemmelsen oppheves.

Sektorplaner

Utvalget foreslår å oppheve gjeldende bestemmelse i § 44 nr. 5 om at planer for avgrensede deler av kommunens virksomhet skal integreres i økonomiplanleggingen. Bestemmelsens formål har vært å få frem at planleggingen må bygge på helhetstenkning. Utvalget legger vekt på at denne forutsetningen ivaretas av kravene til fullstendighet og realisme. Gjeldende bestemmelse i § 44 nr. 5 har slik sett ingen vesentlig selvstendig betydning.

19.5.3 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og kommuneloven

Kommunene forholder seg til flere overordnede planleggingskrav. På den ene siden står plan- og bygningslovens regler om kommuneplanen, med samfunnsdel med handlingsdel. På den andre siden står kommunelovens regler om økonomiplan og årsbudsjett. Det er i kommuneplanens handlingsdel og i økonomiplanen at det etableres en kobling mellom den langsiktige og den kortsiktige planleggingen. Her legges premisser for gjennomføringen av de langsiktige målsettingene og retningen for de kommende års prioriteringer.

Ved revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008 ble det foretatt endringer for å harmonisere reglene om kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen. Dette la til rette for at økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen hvis den enkelte kommune ønsker det. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere grunnleggende endringer i plan- og bygningslovens regler om kommuneplanlegging. Utvalget vil i det følgende foreslå enkelte

endringer for en ytterligere harmonisering av reglene om planlegging for mellomlang sikt.

Integrering av kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen

Gjeldende rett

Etter plan- og bygningsloven § 11-1 skal kommunene ha en kommuneplan bestående av en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, jf. § 11-2. Handlingsdelen skal angi hvordan samfunnsdelen skal følges opp de neste fire år, og den skal revideres årlig, jf. § 11-1. Den gir grunnlag for prioritering av ressurser og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer, jf. § 11-3.

Etter kommuneloven § 44 skal kommunene ha en rullerende økonomiplan for de fire neste budsjettår. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over inntekter, utgifter og prioriterte oppgaver, jf. § 44 nr. 3.

Etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd kan økonomiplanen inngå i handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel.

Utvalgets vurderinger

Kommunene kan i dag utarbeide kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen etter to spor. Det ene alternativet er å lage en egen handlingsdel til kommuneplanen og i tillegg lage en egen økonomiplan. Det andre er å utarbeide handlingsdelen og integrere økonomiplanen i denne. Utvalget foreslår her et nytt alternativ, som åpner for at økonomiplanen kan fungere som handlingsdel til kommuneplanen. Forutsetningen er at planen utformes slik at plan- og bygningslovens krav til innholdet i handlingsdelen er oppfylt. Dette tilsvarer planlovutvalgets forslag fra 2003⁸. Planlovutvalgets forslag ble ikke fulgt opp i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), uten at dette ble nærmere begrunnet i proposisjonen.

Forslaget bygger på at det etter utvalgets vurdering ikke er nødvendig at lovverket skiller skarpt mellom kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen som to adskilte planverktøy. Det sentrale må være at kommunene utarbeider en fireårig plan for gjennomføring av kommuneplanens langsiktige del.

Utvalget viser til at handlingsdelen etter loven skal gi grunnlag for prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver, og at den skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer. I departementets veileder til kommuneplanprosessen (T-1492) heter det at handlingsdelen skal vise kommunens prioriteringer og hva kommunen skal arbeide med i løpet av de neste fire budsjettår eller mer, og at handlingsdelen angir ressursfordeling og spesifiserer resultatmål og/eller tiltak som er tenkt gjennomført for å følge opp målene i kommuneplanen.

Handlingsplanens funksjon, slik den er beskrevet her, handler om gjennomføring av langsiktige politiske mål og prioriteringer innenfor forventede inntektsrammer de neste fire årene. Dette er etter utvalgets syn grunnleggende likt økonomiplanens formål. Også økonomiplanen må ha som funksjon å fastsette hvordan langsiktige mål i kommuneplanen skal følges opp og gjennomføres, noe utvalget foreslår å presisere i kommuneloven. Kommuneloven er ellers ikke til hinder for at økonomiplanen kan ta opp også ikke-økonomiske forhold og bygge på et bredt samfunnsperspektiv utover kommunens egen virksomhet, slik kommuneplanens handlingsdel skal. For praktiske formål vil derfor handlingsdelen og økonomiplanen kunne utformes som én og samme plan, med den forskjellen at plan- og bygningsloven § 11-3 spesielt krever at handlingsdelen også skal omfatte *planleggings- og samarbeidsoppgaver*.

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. De faglige anbefalingene er også ofte å koble økonomiplanen og handlingsdelen sammen. Å utarbeide en økonomiplan som utgjør handlingsdelen, vil også være en forenkling i den forstand at antall planer reduseres. Som nevnt må planen da oppfylle plan- og bygningslovens krav til innhold i handlingsdelen. I dette ligger også en forutsetning om at økonomiplanen kobles til kommuneplanens langsiktige del.

Utvalgets forslag innebærer ingen materielle endringer i plan- og bygningslovens krav til innholdet i kommuneplanens handlingsdel.

Offentlig ettersyn

Utvalget vil også peke på muligheten til å harmonisere reglene for alminnelig ettersyn av formannskapetets forslag til handlingsdel/økonomiplan.

⁸ NOU 2003: 14, utkast til lov § 9-4.

Gjeldende rett

Saksbehandlingsreglene for kommuneplanens handlingsdel og for økonomiplanen er til dels ulike. Forslaget til handlingsdel skal etter plan- og bygningsloven § 11-4 andre ledd andre punktum gjøres offentlig minst 30 dager før behandling i kommunestyret. For økonomiplanen er det offentlige ettersynet av formannskapetets innstilling på minst 14 dager, jf. kommuneloven § 44 nr. 7. Dersom økonomiplanen innarbeides i handlingsdelen, vil det være kravet i plan- og bygningsloven § 11-4 om minst 30 dagers offentlig ettersyn som gjelder, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) punkt 6.11.

Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at regelverket stiller ulike krav til alminnelig ettersyn av forslaget til handlingsdel og økonomiplan, avhengig av om økonomiplanen utarbeides for seg eller inngår i handlingsdelen. Siden handlingsdelen og økonomiplanen for en stor del har samme formål, er det grunn til å vurdere om reglene for alminnelig ettersyn kan harmoniseres og forenkles.

Utvalget viser til at mange kommuner behandler kommuneplanens handlingsdel og økonomiplan som ett plandokument. Hvis planen behandles for eksempel i sommerhalvåret, skaper kravet til 30 dagers ettersyn ingen tidsmessige problemer for planprosessen.

Det er imidlertid et stort antall kommuner som behandler den fireårige planen på høsten, samtidig med årsbudsjettet. Planen bygger da på de økonomiske rammene i statsbudsjettet. I flere tilfeller praktiseres da 14 dagers alminnelig ettersyn av formannskapetets innstilling, selv om 30-dagersregelen gjelder. Dette kan ses i lys av at 30 dagers ettersyn er tidsmessig krevende å innpasse i prosessen på høsten, fordi statsbudsjettet legges frem i oktober og kommunestyret må behandle saken innen årsskiftet. I mellomtiden skal formannskapet ha behandlet saken først.

Utvalget foreslår at plan- og bygningslovens regel om 30 dagers ettersyn av formannskapetets innstilling reduseres til (minst) 14 dager. Dette samsvarer med regelen i kommuneloven og det som må antas å være utbredt praksis. Utvalgets forslag legger til rette for at kommuner kan ha et enkelt plansystem hvor handlingsdelen/økonomiplanen og årsbudsjettet behandles under ett på høsten, uten at saksbehandlingsreglene tvinger frem behandlingen av dette på et for tidlig tidspunkt. Jo tidligere formannskapet må behandle saken av hensyn til ettersynet, desto større sjanse er det for

at viktige deler av beslutningsgrunnlaget blir svakere. Utvalget legger vekt på at kommunens administrative og politiske organer bør ha rom for å utarbeide et plan- og budsjettforslag som er best mulig gjennomarbeidet ut fra premissene i statsbudsjettet. Dette bidrar til at planen som vedtas, blir mer realistisk og holdbar. Dette er en fordel for både ettersynet og for styringen av kommunen.

Å redusere perioden for ettersyn fra 30 til 14 dager vil isolert sett være en ulempe for innbyggernes og andres mulighet til medvirkning. Medvirkning kan imidlertid skje på flere måter og er ikke begrenset til ettersynet av formannskapetets innstilling. Utvalget vil peke på at ettersyn av formannskapetets innstilling er en medvirkningsform med begrensninger. Formålet med ettersynet er å fange opp reaksjoner på det forslaget som i siste instans fremmes for kommunestyret. Vi er altså sent i planprosessen og *etter* at saken har blitt behandlet av det nest høyeste representative organet i kommunen. I mange tilfeller vil mulighetene for å påvirke kommunens politikk kunne være større dersom medvirkningen skjer i *forkant* av at formannskapet skal behandle saken og innstille til kommunestyret.

Utvalgets samlede vurdering er at 14 dagers ettersyn bør være tilstrekkelig for at allmennheten skal kunne gi innspill til kommunestyret før endelig behandling. Utvalget foreslår ikke nærmere regler om hvordan kommuner kan sørge for medvirkning tidligere i prosessen. Dette vil fortsatt være opp til den enkelte kommune selv å vurdere, slik også plan- og bygningslovens regler om kommuneplanens handlingsdel legger til grunn.

19.5.4 Regnskapsplikten

19.5.4.1 Innledning

Denne delen handler om kommunenes plikt til å utarbeide regnskaper for sin virksomhet.

Utvalget viderefører kommunenes plikt til å utarbeide egne regnskaper for kommunekassen (det tradisjonelle kommuneregnskapet) og for kommunale foretak. Også interkommunale samarbeid (regionråd og oppgavefelleskap) opprettet etter kommuneloven vil ha regnskapsplikt etter kommuneloven.

Utvalget har gått inn på spørsmålet om kommunene skal pålegges å utarbeide et felles samlet regnskap som omfatter all kommunal virksomhet. Spørsmålet må ses i lys av kommunestyrets behov for helhetlig styringsinformasjon og fokuset på å kunne sammenligne økonomi og ressursbruk

mellom kommuner uavhengig av hvordan virksomheten er organisert.

Utvalget foreslår at det fastsettes en ny plikt for kommunene til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Det vil si at det må lages ett samlet regnskap som består av kommunekassen og de kommunale foretakene samt andre virksomheter som er en del av kommunen som rettssubjekt, og som fører eget regnskap. Dette vil gi kommunestyret bedre oversikt over kommunens samlede økonomiske utvikling og stilling.

Etter utvalgets vurdering bør kommunene ikke pålegges å utarbeide et konsernregnskap. Det vil si et konsolidert regnskap som omfatter både kommunen som rettssubjekt og andre rettssubjekter (selskaper) som kommunen er hel- eller deleier av (interkommunale selskaper og aksjeselskaper). Så langt utvalget kan vurdere, er det stor tvil om nytten ved slik regnskapsinformasjon forsvarer kostnadene ved å innføre en konsernregnskapsplikt.

Utvalget foreslår også endringer i reglene for hvordan regnskapet teknisk skal avsluttes. Dette omtales i punkt 19.6.3.2.

19.5.4.2 Gjeldende rett

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

Etter forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning skal kommunene utarbeide eget regnskap for kommunekassen og eget regnskap for eventuelle lånefond. Forskriften gir også adgang til å utarbeide eget regnskap for interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27. Etter forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett og særregnskap for kommunale foretak skal det også utarbeides eget (sær)regnskap for hvert kommunalt foretak organisert etter dagens kommunelov kapittel 11.

Forskriftene stiller ikke krav om å utarbeide ett samlet (konsolidert) regnskap som omfatter all virksomhet som er del av kommunen som rettssubjekt.

19.5.4.3 Utvalgets vurderinger

Samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet

Dagens regler deler kommunen som rettssubjekt i flere regnskapsenheter og krever bare at det utarbeides ett regnskap for hver regnskapsenhet.

Utvalget foreslår å videreføre dette, og at kommunene i tillegg skal ha plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet.

Utvalget viser til at kommunen som rettssubjekt, herunder de kommunale foretakene, er å regne som én økonomisk enhet. Kommunestyret rår over alle midler og eiendeler som ligger i de ulike virksomhetene i kommunen, og kommunen som sådan hefter for alle forpliktelser og all gjeld som de ulike virksomhetene stifter. Kommunene bør derfor ha ett regnskap som dekker hele kommunen som juridisk og økonomisk enhet. Når de ulike regnskapene i kommunen konsolideres til ett regnskap, vil dette synliggjøre den reelle økonomiske situasjonen til kommunen. Med konsolidering menes at interne mellomværender mellom regnskapsenhetene elimineres («nettes»), slik at regnskapet viser kommunen som én økonomisk enhet.

Et konsolidert regnskap vil gi kommunestyret et bredere grunnlag for styring og kontroll, enten det gjelder beslutninger som har betydning for den samlede økonomiske utviklingen, eller hvordan kommunens samlede midler prioriteres i et helhetsperspektiv. Spesielt gjelder dette for kommuner med flere foretak eller med foretak av stor økonomisk betydning. I slike tilfeller vil det også være fornuftig å knytte finansielle måltall til det konsoliderte regnskapet for kommunen. Utvalget er kjent med at Oslo kommune og Bergen kommune utarbeider slike konsoliderte regnskaper nettopp for å gi bystyret fyllestgjørende regnskapsinformasjon.

Utvalget viser også til at utviklingen de siste årene har gått sterkt i retning av at Statistisk sentralbyrå publiserer såkalte konserntall i KOSTRA. Disse tallene skal i mindre grad være påvirket av hvordan den enkelte kommune er organisert, noe som gjør tallene mer relevant og sammenlignbar på tvers av kommunene. Konserntallene konstrueres årlig av SSB ut fra de ulike regnskapene som kommunene rapporterer inn. Kommunene har selv bedre muligheter til å lage korrekte regnskaper enn SSB. Dersom kommunene får en plikt til selv å utarbeide konsoliderte regnskaper som også rapporteres til SSB, vil dette heve kvaliteten på KOSTRA-tallene. Dette gjelder både tallene for samlet økonomisk utvikling og tallene for de ulike tjenesteområdene. Kommunens konsoliderte regnskap vil etter lovforslaget også være gjenstand for regnskapsrevisjon. Lovforslagets gir hjemmel for departementet til å pålegge rapportering av det konsoliderte regnskapet til SSB.

Lovforslaget innebærer at regnskapet til alle virksomheter som er del av kommunen som rettssubjekt, skal omfattes av det konsoliderte regnskapet. Dette omfatter regnskapene til kommunkassen, kommunale foretak etter gjeldende kommunelov kapittel 11 og eventuelle andre virksomheter som må anses som en del av kommunens som rettsssubjekt, slik som interkommunale samarbeid (regionråd og oppgavefelleskap) som ikke er eget rettsssubjekt. Også regnskap for eventuelt lånefond er omfattet.

Utvalget viser til at det er flere kommunale foretak som driver næringsvirksomhet, som i dag benytter seg av muligheten til å føre regnskap etter regnskapslovens prinsipper, jf. forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett og særregnskap for kommunale foretak § 19. Bakgrunnen er at disse foretakene ønsker å synliggjøre den økonomiske lønnsomheten av driften i regnskapet. Lovforslaget innebærer at også slike foretak skal innarbeides i det konsoliderte regnskapet. Utvalget foreslår imidlertid at departementet i forskrift som et unntak kan fastsette at foretak som driver næringsvirksomhet, kan holdes utenfor det konsoliderte regnskapet. Utvalget viser eksempelvis til at kommunale foretak som driver kraftvirksomhet, er pålagt å utarbeide regnskap etter regnskapsloven, jf. forskrift 11.3.1999 nr. 302 om økonomi og teknisk rapportering mv. § 4-1 fastsatt med hjemmel i energiloven § 10-6. I dag rapporterer heller ikke disse foretakene regnskapet sitt til KOSTRA.

Utvalget har lagt til grunn at ansvaret for å utarbeide og avlegge det konsoliderte regnskapet må ligge til kommunens administrative leder (kommunedirektøren). Dette omfatter også et ansvar for å se til at regnskapet til kommunale foretak føres slik at det legges til rette for konsolidering. Utvalget ser det ikke som nødvendig å lovregulere dette spesielt.

Det konsoliderte kommuneregnskapets funksjon vil være å synliggjøre kommunens samlede økonomi uavhengig av hvordan kommunen har organisert sin virksomhet. Lovens regler om budsjettbalanse og inndekning av merforbruk, samt vilkårene for å bli omfattet av ROBEK-ordningen, vil fortsatt være knyttet til kommunkassens budsjett og regnskap, og ikke til det konsoliderte regnskapet.

Det er forbundet kostnader å utarbeide et konsolidert regnskap for kommunen. Plikten krever for eksempel at bokføringen følger et mer detaljert og standardisert opplegg, at regnskapssystemene til de ulike regnskapsenheter kan snakke sammen, og at regnskapsførerene tar den

manuelle jobben der det trengs. Spesielt vil det kunne være merarbeid knyttet til å innarbeide regnskapet til næringsdrivende kommunale foretak som utarbeider regnskap etter regnskapslovens regler i stedet for etter regnskapsreglene i kommuneloven. Utvalget har ikke innhentet grunnlag for å gi et estimat på kostnadene knyttet til dette. Konsekvensene for kommunesektoren må regnes som større enn de innsparingene man kan forvente i Statistisk sentralbyrå som følge av at jobben med å utarbeide konsolidert regnskap flyttes til kommunene.

Konsernregnskap

Utvalget har også vurdert om kommunene skal pålegges å utarbeide et konsernregnskap. Med konsernregnskap menes et konsolidert regnskap som omfatter både kommunen som rettsssubjekt og andre rettsssubjekter som kommunen er heller eller deleier av (interkommunale selskaper og aksjeselskaper). Et slikt konsolidert regnskap vil gi samlet informasjon om «kommunekonsernets» økonomiske utvikling og den totale verdien av eiendeler, gjeld og egenkapital, det vil si et samlet økonomisk bilde av kommunens virksomhet og engasjementer.

Etter utvalgets vurdering må det settes et kritisk spørsmålstegn ved hvor langt et konsernregnskap er nødvendig styringsinformasjon for kommunestyret. Et slikt regnskap vil være en blanding av midler, forpliktelser og egenkapital som kommunestyret bare delvis direkte rår over og har ansvar for. I mange tilfeller vil et slikt regnskap også bli en sammenblanding av økonomien i kommunal forvaltning og næringsvirksomhet. Det er ikke åpenbart hensiktsmessig å knytte lokalpolitiske målsettinger til resultatet og egenkapitalen i et slikt samlet regnskap. Det er heller ikke hensiktsmessig å knytte den statlige styringen av kommunenes økonomi til et slikt konsernregnskap. Utvalget viser til at konsernregnskaper er mer relevant i privat sektor, med tanke på økonomiske verdivurderinger av foretak (mor) og foretak under morselskapets kontroll (døtre).

På den annen side vil et konsernregnskap for kommunene kunne gi et bedre grunnlag for å sammenstille den samlede ressursbruken på de tjenesteområdene hvor for eksempel interkommunale selskaper står for en betydelig del av virksomheten, noe som kan styrke kvaliteten på KOSTRA-statistikken. Det vil imidlertid være mer ressurskrevende å utarbeide et regnskap som inkluderer kommunens andeler i selskaper, og en ny konsernregnskapsplikt vil også ha konsekven-

ser for selskapene. Utvalgets samlede vurdering er at kommunene ikke bør pålegges en konsernregnskapsplikt.

Det enkelte kommunestyres eventuelle behov for informasjon om den samlede økonomien i kommunal og kommunalt eid virksomhet i et helhetlig perspektiv må fortsatt dekkes på annen måte enn gjennom en plikt til å utarbeide konsernregnskap. Utfordringene knyttet til kvaliteten på KOSTRA-tallene på de områdene der en betydelig del av ressursbruken skjer i interkommunale selskaper, må også løses på annen måte.

19.5.5 Årsberetningen

Årsrapporteringen er et sentralt virkemiddel i styringen av og kontrollen med kommunenes virksomhet. Kommunenes plikt til å utarbeide en årsberetning må ses både som en del av administrasjonens rapportering til kommunestyret, og som kommunens informasjon om sentrale forhold ved kommunens virksomhet til allmennheten.

Utvalget foreslår å videreføre reglene om årsberetningen i gjeldende kommunelov § 48 nr. 5 med enkelte endringer. Utvalget har lagt til grunn at lovens krav til hva årsberetningen skal inneholde, begrenses, slik at kommunene gis rom for å vurdere hvordan årsrapporteringen skal foregå, og hvilke temaer som skal vies oppmerksomhet.

Utvalgets forslag innebærer ingen formkrav til årsberetningen. Kommuner kan følgelig oppfylle kravene til årsberetningen for eksempel ved å innarbeide de lovpliktige opplysningene i en mer fyllestgjørende årsrapport eller årsmelding. Av hensyn til brukerne av de lovpliktige årsberetningsopplysningene vil det i praksis være fordelaktig om disse opplysningene er samlet på ett sted eller trekkes frem i årsrapporteringen. Utvalget ser ikke tunge grunner til å lovregulere dette.

I sammenheng med forslaget om bruk av finansielle måltall foreslår utvalget at det i årsberetningen skal redegjøres for om kommunens økonomiske utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid, se punkt 19.5.2.

Utvalget foreslår videre å lovfeste at det også skal redegjøres for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, noe som i dag følger av forskrift 15.12.2000 nr. 1524 om årsregnskap og årsberetning § 10. Med *avvik* sikter utvalget både til beløpsmessig avvik fra årsbudsjettets talldel og til *brudd med premissene* for bruken av kommunestyrets bevilgninger. Lovforslaget slår også fast regnskapsrevisors ansvar for å vurdere årsberetningens opplysninger om budsjettavvik. Formålet med forslagene er å styrke årsberetning

gen som verktøy for kommunestyrets styring og budsjettoppfølging. Bakgrunnen for lovforslaget er nærmere omtalt i punkt 26.2.3 om regnskapsrevisjon.

Utvalget foreslår også å oppheve plikten til å redegjøre i årsberetningen for tiltak for å sikre en betryggende kontroll. Dette er nærmere omtalt i punkt 24.5.4 om rapportering til kommunestyret om internkontroll.

Utvalget foreslår at det ikke stilles krav om å utarbeide egne årsberetninger for både kommune-kassens regnskap og for det samlede (konsoliderte) regnskapet. Etter utvalgets vurdering vil det være tilstrekkelig å utarbeide én årsberetning som dekker kommunens samlede virksomhet, deriblant de forhold som knytter seg til kommune-kassen. Som følge av rapporteringsplikten som styret i kommunale foretak må ha overfor kommunestyret, innebærer lovforslaget at det fortsatt må utarbeides egen årsberetning for kommunale foretak.

19.5.6 Tidsfrister

Kommuneloven med forskrifter inneholder i dag en rekke bestemmelser med tidsfrister for økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Utvalgets lovforslag viderefører fristene for når kommunestyret skal fatte vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Utvalget foreslår også å lovfeste fristene for avleggelse av årsregnskap og årsberetning. Disse fristene er i dag fastsatt i forskrift.

Utvalget legger til grunn at det fortsatt må være tidsfrister for administrasjonens utarbeidelse av budsjettdokumentene, årsregnskapene og årsberetningen og for oversendelse av dokumentene til departementet for orientering. Utvalget foreslår at slike frister fortsatt fastsettes i forskrift.

19.5.7 Regnskapsplikt mv. for regionråd og kommunale oppgavefelleskap

19.5.7.1 Innledning

Det følger av lovforslaget at reglene om kommunenes økonomiforvaltning skal gjelde for regionråd etter kapittel 18 og for kommunalt oppgavefelleskap etter kapittel 19 på tilsvarende måte så langt de passer. Dette må blant annet forstås slik at det må utarbeides økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap og årsberetning for regionråd og oppgavefelleskap. Det må også forstås slik at regionråd og oppgavefelleskap vil ha en plikt til å

budsjettere i balanse og dekke inn merforbruk som eventuelt oppstår i regnskapet. Utvalget foreslår enkelte nærmere regler om dette.

19.5.7.2 Plikt til å utarbeide økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning

Regionråd og oppgavefelleskap som er egne rettssubjekter

Samarbeid som er egne rettssubjekter, kan ha rettigheter og forpliktelser overfor en tredjepart. De kan inngå avtaler med andre på selvstendig grunnlag og fremstå som uavhengig av deltakerkommunene. Deltakerkommunene vil ikke direkte råde over samarbeidets midler eller ha direkte ansvar for eventuell gjeld som samarbeidet stifter, men må styre samarbeidet gjennom samarbeidsavtalen og samarbeidets organer.

Utvalget foreslår å presisere at et samarbeid som er eget rettssubjekt, skal utarbeide egen økonomiplan, eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning. Forslaget innebærer at samarbeidets økonomi ikke skal innarbeides i deltakerkommunenes budsjett og regnskap. Eksempelvis må samarbeidet utarbeide et fullverdig driftsregnskap og et fullverdig balanseregnskap etter de reglene som for øvrig følger av kommuneloven. Deltakerkommunenes budsjetter og regnskaper vil dermed bare inneholde de transaksjonene som skjer mellom deltakerkommunene og samarbeidet.

Forslaget innebærer at det er henholdsvis rådet eller representantskapet som det øverste organet i samarbeidet som har myndigheten til å fastsette økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Dette er parallelt med det som i dag gjelder for interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper, og den løsningen som må kunne antas å være etablert praksis.

Regionråd og oppgavefelleskap som ikke er egne rettssubjekter

Samarbeid som ikke er egne rettssubjekter, vil ikke ha rettigheter eller forpliktelser overfor en tredjepart. I den grad et slik samarbeid disponerer midler og tar på seg forpliktelser, legger utvalget til grunn at dette skjer på vegne av deltakerkommunene.

Utvalget foreslår at også et samarbeid som ikke er eget rettssubjekt, skal utarbeide egen økonomiplan, eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning. Dette innebærer at slike sam-

arbeid ikke skal innarbeides i kommunekasse-regnskapet til kontorkommunen. For samarbeid som er små og har begrenset økonomi, kan det stilles spørsmål ved om det er nødvendig at samarbeidene fører eget regnskap, slik utvalget foreslår. Praktiske grunner kan tilsi at det er enklere og tilstrekkelig at regnskapet til små samarbeid innarbeides i regnskapet til kontorkommunen. Utvalget legger imidlertid vekt på at et eget budsjett og regnskap klargjør at henholdsvis rådet og representantskapet har ansvaret for økonomisk styring og kontroll med samarbeidets økonomi. Dette er av prinsipiell betydning også for små samarbeid. Når samarbeidet på denne måten er en egen regnskapsenhet utenfor kommunekassens regnskap, blir det også et klart skille mellom det ansvaret som kommunedirektøren i kontorkommunen har, og det ansvaret som henholdsvis rådet og representantskapet har.

Utvalget foreslår også her at henholdsvis rådet og representantskapet skal ha myndigheten til å fastsette økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen.

Regnskapet til regionråd og oppgavefelleskap som ikke er egne rettssubjekter, må etter utvalgets forslag inngå i det samlede (konsoliderte) regnskapet til kontorkommunen, jf. lovforslaget § 14-6 første ledd bokstav d. Utvalget viser til at regionråd og oppgavefelleskap som ikke er eget rettssubjekt, ikke kan forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart, for eksempel inngå kontrakter i eget navn, ansette personell mv. Hvis det skal ansettes personell og inngås kontrakter, må dette gjøres av en deltakerkommune (kontorkommunen) på vegne av samarbeidet. Kontorkommunen vil da stå rettslig og økonomisk ansvarlig for de kontraktene som inngås. Etter utvalgets vurdering bør derfor samarbeidets økonomi tas inn i det konsoliderte regnskapet til kontorkommunen.

19.5.7.3 Forskriftshjemmel

Utvalget foreslår en hjemmel for departementet til å fastsette i forskrift nærmere regler om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetningen for regionråd og oppgavefelleskap. Hjemmelen er ment rettet mot regler som kan klargjøre hva som her gjelder for samarbeidet, innenfor de ramene som følger av kommuneloven.

19.5.7.4 Revisjonsplikt

Regionråd og oppgavefelleskap vil etter lovforslaget også ha revisjonsplikt, uavhengig av om sam-

arbeidet er eget rettssubjekt eller ikke. Utvalget foreslår at myndigheten til å velge regnskapsrevisor legges til representantskapet i oppgavefelleskap og til rådet i regionråd, med mindre annet er bestemt i samarbeidsavtalen.

19.6 Balanse i årsbudsjettet og inndekning av merforbruk

19.6.1 Innledning

Dette punktet handler om reglene for balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet og om reglene for inndekning av merforbruk i driftsregnskapet. Reglene setter rammer for hvor store utgifter kommunene kan ta på seg. I punkt 19.2 er det gitt en kort innføring i balansekravet.

Dagens balansekrav er et nødvendig minimum for kommunenes økonomistyring. Det er allment anerkjent at kommunene bør ha et driftsresultat over tid som er høyere enn det dagens lov strengt tatt krever. I dette punktet går utvalget inn på grunnene til at dagens krav til budsjettbalanse likevel bør videreføres. Utvalget foreslår at reglene om budsjettbalanse får en ny ordlyd, som også løfter frem at det må foretas avsetninger som bidrar til en sunn økonomi. Hensikten er beskrive innholdet i balansekravet på en bedre måte. Forslaget bygger på det som følger av gjeldende lov og forskrift, uten at det materielle innholdet er ment endret.

Utvalget går også inn på behovet for at kommunene håndterer regnskapsmessige merforbruk på et tidlig tidspunkt, slik at inndekningen ikke skyves unødig ut i tid. Utvalget foreslår på denne bakgrunn endringer i hvordan årsregnskapet teknisk skal avsluttes hvis det foreligger et merforbruk eller et mindreforbruk. Forslaget slår blant annet fast at kommuner ikke kan skyve på inndekning av merforbruk dersom merforbruket kan dekkes inn med midler fra disposisjonsfond. Utvalget foreslår også å presisere en plikt for lederen av administrasjonen til å utarbeide en budsjettrevisjonssak hvis det avlegges et regnskap med merforbruk.

19.6.2 Gjeldende 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. Tilsvarende gjelder for hvert

enkelt år i økonomiplanen, jf. kommuneloven § 44 nr. 4.

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. 6.

Gjeldende rett stiller ikke et eksplisitt og fast krav til størrelsen på driftsresultatet. Loven åpner for at det budsjetteres med et driftsresultat som er lavere enn det som vil være fornuftig både på kort og lang sikt. Kravet til balanse i driftsbudsjettet regnes som oppfylt så lenge summen av årets utgifter og avsetninger, herunder inndekning av merforbruk, ikke overstiger summen av årets inntekter og bruk av avsetninger. Det vil si at det ikke kan budsjetteres med et merforbruk på bunnlinjen.

Inndekning av regnskapsmessig merforbruk

Hvis det oppstår et merforbruk i regnskapet, skal kommunestyret, når årsregnskapet vedtas, angi hvordan merforbruket skal dekkes inn, jf. kommuneloven § 48 nr. 3 siste punktum.

Regnskapsmessige merforbruk skal dekkes inn innenfor tidsfristene som er fastsatt i kommuneloven § 48 nr. 4. Hovedregelen er at merforbruk skal dekkes inn i løpet av det andre året etter at merforbruket oppstod. Merforbruk kan bare fremføres dersom merforbruket ikke kan dekkes inn det første året etter at det oppstod, jf. § 48 nr. 4 første punktum.

Hvis det foreligger særlige forhold, kan merforbruket dekkes inn over ytterligere to år (innen det fjerde året etter at det oppstod), jf. § 48 nr. 4 andre punktum. Loven utdyper ikke hva som menes med særlige forhold. Etter siste punktum kan departementet godkjenne at inndekning av merforbruk dekkes inn over flere enn fire år. Vilkåret er at raskere inndekning enn fire år vil gi uforholdsmessig store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser.

19.6.3 Utvalgets vurderinger

Kommunelovens balansekrav, det vil si kravet til budsjettbalanse og plikten til å dekke inn merforbruk, skal sikre at kommunene tilpasser aktivitetsnivået til inntektsrammene. Dette er et nødvendig utgangspunkt for å kunne etablere et økonomisk handlingsrom. Et merforbruk av ressurser i dag innebærer at det på et senere tidspunkt må brukes mindre. Balansekravet er derfor også sentralt for å ivareta generasjonshensyn og en

økonomi som gir grunnlag for et godt og stabilt tjenestetilbud. Balansekravet fremmer også effektivitetshensyn og støtter opp om statens ramme- styring av aktivitetsnivået i kommunene.

19.6.3.1 Budsjettbalanse

Utvalgets utgangspunkt er at gjeldende krav til balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet bare er å regne som et nødvendig minimum. Utvalget viser videre til at kravet til budsjettbalanse kun retter seg mot det enkelte år. Det er heller ikke krav om at kommunestyret skal avsette bestemte beløp i budsjettet til for eksempel egenfinansiering av investeringene. Det ligger til det enkelte kommunestyre å foreta avsetninger utover lovens minimum, noe som er nødvendig for å sikre et økonomisk handlingsrom over tid.

Utvalget legger til grunn at kravet til budsjettbalanse ikke bør være mer lempelig eller fleksibelt enn det som følger av gjeldende rett. Derimot er det i mange kommuner et potensial for en mer langsiktig økonomiforvaltning. Etter utvalgets vurdering vil mange kommuner tjene på å ha et høyere netto driftsresultat enn det som ofte er tilfellet i dag. Det er allmenn enighet om at kommunene over tid bør disponere noe av driftsinntektene til reserver og til delfinansiering av investeringene. Dette bidrar til bedre evne til å håndtere økonomiske svingninger og omstillinger og en mer langsiktig økonomi med handlefrihet.

Ut fra dette er det et spørsmål om kravet til budsjettbalanse bør være strammere enn i dag. I praksis handler dette om hvorvidt det som etter dagens lov er å regne som *bør*-avsetninger, i større grad må bli *lovpliktige* avsetninger. Dette kan i hovedsak tenkes gjennomført på to måter. Den ene måten er å stille krav om at det skal budsjetteres med et bestemt netto driftsresultat som er høyere enn det som følger av gjeldende rett. I et slikt alternativ vil det være opp til kommunestyret å bestemme hvordan det høyere driftsresultat skal disponeres, enten ved avsetning til frie fond eller ved delfinansiering av årets investeringer. Den andre måten er at loven stiller bestemte krav til nivået på avsetninger til driftsreserver og krav til nivået på driftsfinansiering av investeringene. Dette stiller implisitt høyere krav til driftsresultatet.

Utvalget viser til at et strengere krav til driftsresultatet vil oppleves av kommunene som krevende og begrensende på muligheten til å disponere egne midler. Dette vil primært være tyn- gende på kort sikt, og mest i overgangsperioden når tilpasningene skal gjennomføres. Et strengere

krav betyr ikke at kommunene samlet sett får mindre tilgjengelige ressurser, men at ressursforde- lingen over tid endres. Å finansiere noe av investe- ringene med driftsmidler avdemper gjeldsbyr- den, reduserer sårbarheten for renteendringer og gir lavere rentekostnader, noe som frigjør midler til tjenesteproduksjon over tid. Driftsreserver gjør det lettere å møte svingninger i inntektene eller utgiftene. Det som vil oppleves som en ulempe i dag, vil senere bli en fordel. I et slikt perspektiv kan ikke innstramming i balansekravet bare ses på som begrensende, men også som styrkende for den lokale handlefriheten.

På den annen side vil et strengere krav ta fra kommunestyret deler av det ansvaret de i dag har for å balansere korte og langsiktige hensyn i prio- riteringene og økonomistyringen. Med tanke på selvstyret har det etter utvalgets vurdering en egenverdi at loven holder frem det lokale ansvaret for økonomiforvaltningen og hensynet til kom- mende generasjoner.

Et strengere krav vil også kunne virke hem- mende på kommunenes mulighet til å styre øko- nomien på en måte som er tilpasset den lokale situasjonen. Utvalget viser til at hva som er en langsiktig økonomisk husholdning, må ses i rela- sjon til befolkningsutviklingen og investeringsbe- hov lokalt, hvilke risikoer kommunen står overfor, lokale prioriteringer og så videre. Hvor stort driftsresultatet, driftsreservene eller egenfinansi- eringen av investeringene ideelt sett bør være, er en vurdering som må foretas ut fra lokale forhold. Det vil derfor ikke være mulig å lovfeste ett felles høyere krav til størrelsen på netto driftsresultat som er like relevant og treffende for alle kommu- nene.

Utvalget viser videre til at det i vurderingen av hva som er en god langsiktig økonomiforvaltning, også ligger utpregede politiske vurderinger, som kommunestyret er de nærmeste til å foreta. En god økonomisk husholdning kan oppnås på flere måter, og ikke bare gjennom et høyere driftsresul- tat. Eksempelvis kan et kommunestyre ønske å bygge økonomisk handlefrihet gjennom høyere avdrag på lån eller høyere bevilgninger til vedlike- hold. Bak et lavere driftsresultat kan det altså ligge lokale prioriteringer som styrker økonomien over tid. Et strengere balansekrav reduserer rom- met for slike prioriteringer.

Utvalget viser også til at et krav til høyere driftsresultat må ta høyde for at det i enkeltår fort- satt må være mulig å finansiere årets drift (et negativt driftsresultat) med bruk av oppsparte midler. Hensikten med å sette av midler til fond er nettopp for å kunne bruke midlene senere ved

behov. En innstramming i balansekravet vil ut fra dette kreve et mer komplisert regelverk.

Etter utvalgets vurdering må det legges avgjørende vekt på at balansekravet gir kommunene ansvar for og frihet til å søke en langsiktig økonomiforvaltning tilpasset lokale forhold. Utvalget mener at det er mer hensiktsmessig at loven støtter opp om en langsiktig økonomiforvaltning gjennom virkemidler som kan bidra til at kommunestyrene får økt bevissthet og kunnskap om hva som skal til for å ha en langsiktig økonomiforvaltning. Det vises spesielt til forslaget om å lovfeste en plikt til å utarbeide finansielle måltall.

Balansekravet må for øvrig forstås i lys av skillet mellom drift og investering, og i lys av reglene om minimum årlige avdrag på lån. Disse temaene behandles i egne punkter.

Gjeldende kommunelov § 46 nr. 7, som sier at det kan avsettes midler for bruk i senere budsjettår, vurderes som overflødig og foreslås opphevet. Lovens øvrige regler vil ikke være til hinder for at kommunene avsetter midler til bruk i senere år.

19.6.3.2 Inndekning av regnskapsmessig merforbruk

Motsatsen til kravet om å budsjettere med balanse er plikten til å dekke inn merforbruk som har oppstått i regnskapet.

Utvalgets lovforslag viderefører fristene for når merforbruk skal være dekket inn.

Utvalget retter fokus mot hvordan kommunene følger opp en situasjon hvor det har oppstått merforbruk i årsregnskapet. Målsettingen må være at kommunene ikke skyver inndekningen av merforbruk unødig foran seg. Utgangspunktet må være at merforbruk dekkes inn senest det andre året etter at merforbruket oppstod. Det å fremføre merforbruk utover to år må oppfattes som et unntak, en mulighet som kommuner bare benytter seg av når det foreligger tunge grunner til det. Følgen vil da være at den statlige kontrollen med budsjett og låneopptak trer inn (ROBEK), se punkt 19.11.

Regnskapsteknisk avslutning av driftsregnskapet

Utvalget viser til at gjeldende regler ikke er direkte til hinder for at kommuner skyver på inndekning av merforbruk, selv om kommunen har tilgjengelige midler på disposisjonsfond. Med disposisjonsfond menes i det følgende alle avsatte driftsmidler under egenkapitalen som ikke inngår i bundne driftsfond⁹. Utvalget viser også til at en

rekke kommuner avslutter regnskapet sitt med midler på disposisjonsfond samtidig som det står et beløp (merforbruk) som skal dekkes inn i senere år og et beløp (mindreforbruk) som ikke disponert.

Utvalget foreslår at hvis driftsregnskapet viser et *merforbruk* ved avslutningen av regnskapet, så skal merforbruket før regnskapet gjøres endelig opp, dekkes inn mot en tilsvarende reduksjon av disposisjonsfondet, så langt det er tilgjengelige midler på disposisjonsfondet.¹⁰ Forslaget bygger på at kommunene ikke bør kunne fremføre et merforbruk til senere år samtidig som det finnes tilgjengelige midler på fond. Utvalget viser til at et merforbruk betyr at det er brukt mer midler enn det som var finansiert i årsbudsjettet. Hvis kommunen på samme tid har midler på disposisjonsfondet, er realiteten i et merforbruk at midler på disposisjonsfondet allerede er brukt. En plikt til å redusere merforbruket med bruk av disposisjonsfond vil bidra til at inndekningen av merforbruket ikke skyves ut i tid. Det vil også sikre at kommuner med et merforbruk ikke samtidig kan finansiere nye bevilgninger med bruk av disposisjonsfondet (midler som allerede er brukt) etter at årsregnskapet er lagt frem. Forslaget er illustrert i figur 19.4.

Med en slik løsning må det tas hensyn til at årets budsjett opprinnelig kan være finansiert med midler fra disposisjonsfond. Hvis det er tilfellet, må utvalgets forslag forstås slik at denne delen av disposisjonsfondet er skjermet. Det vil si at merforbruket bare dekkes inn med den delen av fondet som ikke er vedtatt som finansiering av inneværende års budsjett. Dette betyr at et merforbruk ikke medfører en ubetinget plikt til å endre årets vedtatte budsjett.

Utvalget foreslår også at hvis driftsregnskapet viser et *mindreforbruk*, så skal mindreforbruket før regnskapet gjøres endelig opp, dekke inn eventuelle merforbruk fra tidligere år. Formålet med dette er, som over, å sikre at merforbruk ikke fremføres til senere år hvis det finnes midler som kan dekke merforbruk nå.

I tillegg foreslår utvalget at mindreforbruk utover eksisterende merforbruk skal avsettes til

⁹ I bundne driftsfond inngår kun ubrukte midler som etter lov eller avtale med (ekstern) tilskuddsgiver er forbeholdt bestemte formål. Typisk er dette ubrukte øremerkede midler fra staten eller ubrukte gebyrinntekter på selvkostområdet. Kommunens frie inntekter kan ikke avsettes til bundne driftsfond.

¹⁰ Regnskapsteknisk skal dette skje etter at de såkalte strykningene er gjennomført, se forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap for kommuner og fylkeskommuner § 9 om årsavslutningen.

Driftsregnskapet	Budsjettet	Regnskapsavslutningen			
		I dag		Utvalgets forslag	
Netto driftsresultat	0		-2		-2
Bruk av disposisjonsfond	2		2 ¹		4
Avsetninger til bundet fond	-2		-2		-2
Årets merforbruk	0		-2		0
Saldo balanseregnskapet		1.1.	31.12.	1.1.	31.12.
Disposisjonsfond		5	3	5	1
Bundet driftsfond		0	2	0	2
Merforbruk (fremført til inndekning)		0	-2	0	0

Figur 19.4 Avslutning av driftsregnskap med merforbruk

¹ I dag kan det bare brukes av disposisjonsfondet opp til det beløpet som er vedtatt i årsbudsjettet.

disposisjonsfond, se figur 19.5. Utvalget viser til at et mindreforbruk i realiteten er å sammenligne med frie midler på disposisjonsfond.

Etter utvalgets vurdering kan disse forslagene også bidra til en forenkling av hvordan kommune-regnskapet fremstiller kommunens økonomi, siden balanseregnskapet ikke lenger vil kunne fremstilles med både disposisjonsfond, merforbruk og mindreforbruk samtidig. Utvalget ser det som enklere hvis balanseregnskapet bare fremstiller merforbruk som må dekkes inn i senere år, eller midler på disposisjonsfond.¹¹ Forslagene innebærer også at bunnlinjen i kommuneregnskapet alltid vil vise 0, med unntak for de tilfellene der det har oppstått et merforbruk som ikke kan dekkes

fullt ut med disposisjonsfond. Da vil bunnlinjen vise det merforbruket som må dekkes inn i senere år, etter at det først er redusert ved bruk av disposisjonsfond.

Utvalgets forslag er en grunnleggende endring av hvordan kommuneregnskapet skal avsluttes og stilles opp. På den ene side er hensikten at kommunene ikke lenger skal kunne skyve på inndekning av merforbruk hvis det finnes midler som kan dekke dette inn, og å forenkle regnskapet.

På den annen side har forslaget enkelte virkninger som det kan være grunn til å bøte på. Utvalget viser til at begrepene merforbruk og mindreforbruk etter dagens regler uttrykker et avvik fra det kommunen hadde budsjettert med i driftsbudsjettet. Utvalgets forslag har den virkning at dette avviket ikke lenger kom frem på bunnlinjen. Utvalgets vurdering er at dette avviket bør synliggjøres i regnskapet, men på en annen

¹¹ Hvis årets budsjett er finansiert med midler fra disposisjonsfond (skjermede midler) og det har oppstått et merforbruk, vil regnskapet vise både disposisjonsfond (den delen av disposisjonsfondet som er skjermet) og resterende merforbruk.

Driftsregnskapet	Budsjettet	Regnskapsavslutningen			
		I dag		Utvalgets forslag	
Netto driftsresultat	4		7		7
Avsetning til disposisjonsfond	0		0		-2
Avsetning til bundet fond	-2		-2		-2
Dekning av tidligere merforbruk	-2		-2		-3
Årets mindreforbruk	0		3		0
Saldo balanseregnskapet		1.1.	31.12.	1.1.	31.12.
Disposisjonsfond		0	0	0	2
Bundet driftsfond		0	2	0	2
Merforbruk (fremført til inndekning)		-3	-1	-3	0
Mindreforbruk (fremført til disponering)		0	3	0	0

Figur 19.5 Avslutning av driftsregnskap med mindreforbruk

måte enn i dag. Dette for å sikre at kommunestyret blir informert og kan følge opp avvik fra budsjettet. Dette kan ivaretas på flere måter, eksempelvis ved at det innføres en ny regnskapslinje som synliggjør hvor stor del av endringen på disposisjonsfondet som skyldes et budsjettavvik i form av merforbruk eller mindreforbruk. En annen mulighet kan være å forklare dette nærmere og i en noteopplysning i regnskapet.

Utvalget vil også peke på at det å innføre et nytt resultatbegrep, for eksempel (netto) driftsresultat etter bruk av og avsetninger til bundet driftsfond, kan være hensiktsmessig. Et slikt resultatbegrep vil vise hvor mye kommunen sitter igjen med av årets drifts- og finansinntekter som er *frie*, etter at årets bruk av midler på bundet driftsfond er tatt med og pliktige avsetninger av ubrukte midler til bundne fond er foretatt. Et slikt resultatbegrep kan være nyttig fordi det bedre synliggjør kommunens handlefrihet, det vil her si hvor mye midler som står igjen til kommunestyrets frie disposisjon, eventuelt hvor mye som må dekkes inn ved bruk av frie inntekter. Utvalget har ikke gått nærmere inn på dette, fordi oppstillingen av kommuneregnskapet og resultatbegrepene reguleres nærmere i forskrift. Utvalget foreslår at dette følges opp av departementet i arbeidet med nye forskriftsregler om hvordan regnskapet skal stilles opp. I dette forskriftsarbeidet vil det også måtte gjøres en gjennomgang av om det er behov for å gjøre andre endringer i de såkalte strykingsreglene for avslutningen av regnskapet, jf. gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap for kommuner og fylkeskommuner § 9.

Når et mindreforbruk, etter inndekning av eventuelle merforbruk, skal avsettes direkte til disposisjonsfond, følger det at kommunestyret ikke lenger vil ha plikt til å ta stilling til hvordan et mindreforbruk i regnskapet skal disponeres. Gjeldende § 48 nr. 3 siste punktum foreslås derfor opphevet. Utvalget vil understreke at dette ikke reduserer kommunestyrets frihet til å avgjøre hvordan og når dette «overskuddet» skal benyttes. Som ansvarlig for disponeringen av kommunestyrets midler må kommunestyret på et tidspunkt involveres i hvordan overskuddet skal anvendes. Utvalgets lovforslag åpner her for at kommunestyret, hvis det ønsker det, samtidig med regnskapsbehandlingen vedtar føringer for hvordan midlene skal håndteres i kommunens økonomiplan- og budsjettarbeid. Dette kan eksempelvis være om midlene skal merkes til driftsreserver, eller om de skal merkes til bestemte formål. Kommunestyret vil også kunne gi slike føringer i forkant av at regnskapets vedtas,

eksempelvis i økonomireglementet. Utvalget ser det ikke som nødvendig å lovregulere tidspunktet for når kommunestyret skal ta stilling til bruk av overskuddet.

Utvalget har ikke vurdert reglene for inndekning av merforbruk i investeringsregnskapet. Gjeldende forskriftsregel om dette er innarbeidet og videreført i lovforslaget. Dette betyr at merforbruk (udekket beløp) i investeringsregnskapet fortsatt skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at merforbruket oppstod.

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

Det må tas grep tidlig når merforbruk oppstår. Dagens lov stiller derfor krav om at hvis årsregnskapet må vedtas med et merforbruk, så skal kommunestyret angi dekning av dette.

Utvalget viser til at det i praksis kan forekomme at kommunestyret ved behandlingen av et årsregnskap med merforbruk *ikke* angir hvordan merforbruket skal dekkes inn. I stedet vedtas det at man skal ta stilling til inndekningen ved neste rullering av økonomiplanen og årsbudsjettet, uten at muligheten for å starte inndekningen i inneværende år er særlig vurdert.

Utvalget mener at slike utsettelse er uheldige. Det må være et minimum at kommunestyret senest på det tidspunktet årsregnskapet behandles, også gjør en realitetsvurdering av muligheten for å begynne på inndekningen allerede inneværende år. Videre må det være et minimum at denne vurderingen knyttes til en budsjettrevisjonssak. Utvalget mener at kommunestyret i sin oppfølging av årsbudsjettet må forholde seg til hva regnskapet for fjoråret viser, og ikke utsette konsekvensene hvis det er brukt for mye penger. Utvalget viser til at et merforbruk i regnskapet vil være kjent senest i februar, når regnskapet avlegges, ofte også tidligere. Frem til årsregnskapet skal behandles, innen utgangen av juni, er det tid til å forberede og behandle en budsjettrevisjonssak hvor tiltak for å begynne på inndekningen blir vurdert.

Utvalget foreslår ut fra dette at reglene om budsjettstyring også inneholder en plikt for kommundirektøren til å foreslå endringer i årets budsjett hvis det er lagt frem et årsregnskap med merforbruk. Videre foreslås det at denne saken skal behandles av kommunestyret senest 30. juni, som også er siste frist for å behandle årsregnskapet. På denne måten vil budsjettoppfølgingen for inneværende år være koblet til årsregnskapet og gi kommunestyret grunnlag for å vurdere tiltak på

inneværende års budsjett. En slik bestemmelse vil også bidra til at kommunestyret ikke utsetter inndekning av merforbruk uten å ha gjort en nærmere vurdering. Lovforslaget må ses i sammenheng med at det bare er adgang til å fremføre merforbruk som ikke kan dekkes på budsjettet i det året regnskapet legges frem.

Utvalget presiserer at forslaget ikke endrer på tidsfristene for inndekning av merforbruk. Det vil fortsatt være opp til kommunestyret å ta stilling til hvor mye som kan dekkes på årets budsjett, og hvor mye av merforbruket som fremføres til senere år.

Inndekning av merforbruk i kommunale foretak, regionråd og oppgavefelleskap

Utvalgets lovforslag gir regler for inndekning av merforbruk i kommunale foretak. Lovforslaget viderefører det materielle innholdet i gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 7 første ledd. Reglene innebærer at kommunale foretak som utgangspunkt har en selvstendig plikt til å dekke inn merforbruk (fra år 0) i året etter at merforbruket oppstod (det vil si i år 1). Dersom merforbruket ikke er dekket inn (i år 1), skal kommunekassen overføre det resterende beløpet i budsjettet for det andre året etter at merforbruket oppstod (det vil si år 2). Reglene sikrer at hensynet til økonomisk balanse ivaretas. Mekanismen i reglene innebærer at foretakene ikke kan gå med merforbruk over tid, og at kommunen totalt sett over tid oppfyller lovens balansekrav.

Regionråd og oppgavefelleskap må også være underlagt krav til budsjettbalanse og inndekning av merforbruk som har oppstått i regnskapet. Utvalget foreslår at det skal gjelde egne regler for inndekning av merforbruk i regionråd og oppgavefelleskap, tilsvarende det som i dag gjelder for inndekning av merforbruk i samkommuner. Løsningen som foreslås, er også parallell med det som foreslås for kommunale foretak. Lovforslaget innebærer at regionråd og oppgavefelleskap som utgangspunkt har en selvstendig plikt til å dekke inn merforbruk (fra år 0) året etter at merforbruket oppstod (det vil si i år 1). Dersom merforbruket ikke er dekket inn (i år 1), skal deltakerkommunene overføre det resterende beløpet i budsjettet for det andre året etter at merforbruket oppstod (det vil si år 2).

19.7 Skillet mellom drift og investering

19.7.1 Innledning

I dette punktet foreslår utvalget bestemmelser som gir skillet mellom drift og investering en klarere forankring i lov, og en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler i forskrift. Lovforslaget bygger på bestemmelser som i dag er gitt i forskrift.

19.7.2 Gjeldende rett

Alminnelige regler om skillet mellom drift og investering

Kommuneloven § 46 nr. 5 fastsetter at årsbudsjettet skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel. Av merknadene til bestemmelsen fremgår følgende, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), kapittel 16 (side 130):

Den ene delen vil omfatte den løpende drift. Her vil inngå utgifter og inntekter som kommer igjen år for år, eller med ikke alt for store mellomrom. Investeringsdelen vil omfatte anskaffelse av bygninger, anlegg og andre større kapitalgjenstander, samt finansieringen av anskaffelsene. Investeringsdelen vil videre kunne omfatte inntekter og utgifter knyttet til salg av større kapitalgjenstander, samt eventuelle avsetninger av slike inntekter. Den nærmere vurdering av om en inntekt eller utgift tilhører drifts- eller investeringsdelen foretas ut fra «god kommunal regnskapsskikk».

Nærmere bestemmelser om dette skillet er gitt i forskrift 15.12.2000 nr. 1523 om årsbudsjett.

Det følger av bestemmelsene i forskrift 15.12.2000 nr. 1524 om årsregnskap og årsberetning at skillet gjelder tilsvarende for kommunenes og fylkeskommunenes regnskaper. Skillet mellom drift og investering må videre praktiseres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk, jf. kommuneloven § 48 nr. 2.

Særlige regler om inntekter fra salg av kapital

Ved revisjonen av kommunelovens økonomibestemmelser i 2000 ble tidligere kommuneloven § 48 nr. 2 opphevet. Bestemmelsen lød:

Midler som innkommer ved salg av fast eiendom eller av andre større kapitalgjenstander, kan ikke brukes til å dekke løpende utgifter.

Departementet kan i særlige tilfeller dispensere fra forbudet i dette ledd.

Hensikten med opphevelsen var å åpne for at deler av inntektene fra salg av fast eiendom mv. kunne brukes i driften, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), punkt 4.5 (side 39).

Det er i dag fastsatt særskilte regler om inntekter fra salg av *finansielle* anleggsmidler (aksjer og lignende), jf. forskrift 15.12.2000 nr. 1523 om årsbudsjett § 5 og forskrift 15.12.2000 nr. 1524 om årsregnskap og årsberetning § 3. Reglene innebærer at en andel av inntekter fra salg av *aksjer og lignende* etter nærmere vilkår skal regnes som løpende inntekt som kan dekke løpende utgifter i driften. Dette bidrar til at det ved salg av aksjer og lignende ikke legges begrensninger på bruken av avkastning på den kapital som kommuner har skutt inn i selskapet, eksempelvis ved salg av kraftaksjer.

19.7.3 Utvalgets vurderinger

19.7.3.1 Lovfesting av skillet mellom drift og investering

Prinsippet om at den løpende driften bare skal finansieres av løpende inntekter, har lang tradisjon i kommunalforvaltningen. Prinsippet er bakgrunn for at det er etablert et budsjettmessig skille mellom kommunens drift og investeringer. Prinsippet har gjennom tidene kommet til uttrykk i regelverket på ulike måter, og regelverket har vært i gradvis endring hvor det også har vært hensikten å lempe noe på reglene, sist ved lovendringene i 2000.

Utvalget mener at prinsippet om at den løpende driften bare skal finansieres av løpende inntekter, er bærende for en sunn økonomisk husholdning. Prinsippet gir et grunnlag for en langsiktig økonomiforvaltning.

Prinsippet innebærer at den løpende virksomheten skal baseres på inntekter som kan forventes å komme igjen år for år, og som vil kunne være et varig grunnlag for tjenesteproduksjonen. Det betyr at engangsinntekter av ulik art, eksempelvis inntekter fra eiendomssalg, ikke kan finansiere den løpende driften eller tidligere års merforbruk. Det betyr også at lån ikke kan finansiere utgifter i driftsbudsjettet. Dette må ses sammen med det finansielle ansvarsprinsipp, hvor den som har nytten av et tiltak, også bør bære kostnaden. Dette må også ses sammen med det som gjerne omtales

som *formuesbevaringsprinsippet*, i den forstand at kapitalen ikke skal bygges ned til fordel for dagens drift og til ulempe for kommende generasjoner.

Den nærmere avgrensningen mellom hvilke inntekter og utgifter som skal (og ikke skal) inngå i driftsbudsjettet, har avgjørende betydning for det reelle innholdet i balansekravet. Skillet mellom drift og investering bør derfor være regulert i lov. Utvalget foreslår å lovfeste en hovedregel om at driften bare skal finansieres av løpende inntekter, og at dette skal gjelde på samme måte for både økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet. Utvalget viser også til at det i dag kan være noe uklart hvordan skillet mellom drift og investering skal forstås, og at det i enkelte saker også er omstridt hva som er en riktig forståelse av reglene. Utvalgets lovforslag skal bidra til en klarere rettstilstand.

Når skillet mellom drift og investering skal trekkes opp i praksis for konkrete tilfeller, vil det ofte kunne være tale om krevende skjønnsmessige vurderinger. Her er det ikke mulig å regulere grensen i detalj, men det er behov for å gi ytterligere regler om skillet utover det som er hensiktsmessig å ta inn i loven. Utvalget foreslår en hjemmel for departementet til å gi forskriftsregler om skillet mellom drift og investering som utfyller lovbestemmelsene. Dette omfatter hvilke inntekter og utgifter som hører til i henholdsvis driftsdel og investeringsdelen, eksempelvis hvilke inntekter og utgifter som regnes som løpende.

Siden skillet mellom drift og investering i praksis krever en god del skjønnsmessige vurderinger, er temaet et sentralt område innenfor utviklingen av god kommunal regnskapsskikk. Eksempelvis gjelder dette hvilke utgifter som må regnes som vedlikehold (drift), og hvilke utgifter som kan regnes som påkostninger på eiendom (investering). De løsningene som følger av den rettslige standarden *god kommunal regnskapsskikk*, vil være bindende for kommunene, jf. lovforslaget § 14-6 fjerde ledd. Utvalgets lovforslag må forstås slik at løsningene som følger av god kommunal regnskapsskikk, også vil gjelde på samme måte for skillet mellom drift og investering i økonomiplanen og årsbudsjettet. Lov- og forskriftsreglene setter imidlertid rettslige rammer for hva som er akseptable løsninger innenfor god kommunal regnskapsskikk. Den videre utviklingen av god kommunal regnskapsskikk må tilpasses endringene i lov og forskrift.

19.7.3.2 *Utbytte fra kraftselskaper. Salg av aksjer* *Utdelte midler*

Utvalget viser til at mange kommuner har betydelige utbytteinntekter fra kraftselskaper. Erfaringene er at det i fagmiljøene kan være ulike meninger om hvorvidt slike inntekter i konkrete tilfeller skal regnes som driftsinntekter eller som engangsinntekter som må føres i investering. Det kan være ulike syn på hvordan rettsreglene skal tolkes. Det kan også være ulike syn på hvilket faktum som må legges til grunn, det vil si om utbyttet gjelder utdeling av overskudd fra selskapet (avkastning på investeringen), eller om utbyttet i realiteten gjelder tilbakebetaling av innskutt kapital. Dette viser behovet for klarere regler for håndteringen av kraftinntekter.

Kommunesektorens inntekter fra kraftbransjen har vært store beløp. Etter utvalgets vurdering er det er således av særlig betydning at utdelinger fra kraftselskapene behandles i tråd med det grunnleggende prinsippet om at driften skal baseres på løpende inntekter. I mange tilfeller er det tale om verdier som er bygd opp over lang tid, og som ikke bør forbrukes over et enkelt eller et fåtall år kun til nytte for dagens innbyggere.

Utvalget mener at mer detaljerte regler om slike inntekter bør fastsettes i forskrift, og ikke i lov. Forskriftshjemmelen som utvalget har foreslått i forrige punkt, er ment å omfatte også spesielle forskriftsregler om kraftinntekter. Utvalget foreslår at departementet utarbeider forskriftsregler om kraftinntekter som bygger på det som skisseres i neste avsnitt.

Etter utvalgets syn bør det legges avgjørende vekt på om de aktuelle midlene kan finansiere driften over tid, og dermed er egnet som grunnlag for et godt og varig tjenestetilbud for fremtiden. Hvis det ikke er tilfellet, bør regelen være at midlene tas til inntekt i investeringsdelen, og dermed kommer kommunene til gode i form av nye investeringer eller reduksjon av gjeldsbyrden. Dette tilsier at utdelte midler som i realiteten stammer fra overskudd i virksomheten, regnes som driftsinntekter, mens utdelte midler som må regnes som innskutt kapital, må tas inn i investeringsdelen. Tilsvarende er lagt til grunn i et notat om utdeling fra aksjeselskaper, utarbeidet av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk i september 2012. Utvalget går ikke nærmere inn i disse vurderingene.

Salg av aksjer

Utvalget viser til at gjeldende rett åpner for at en viss andel av inntekten fra salg av aksjer i kraftselskaper (og andre selskaper) kan regnes som «oppspart avkastning» og dermed som driftsinntekt. Forutsetningen er at andelen kan regnes som avkastning på den kapitalen som er skutt inn, typisk den delen av salgsinntekten som gjenspeiler selskapets overskudd som ikke har blitt utdelt til eierne.

Inntekter fra salg av kapitalverdier er i sin natur engangsinntekter som ikke vil regnes som løpende inntekter uten særskilt hjemmel. Dette vil i utgangspunktet også gjelde inntekter fra kraftaksjer spesielt. Utvalget foreslår at dagens regler for håndtering av inntekter fra salg av aksjer videreføres og lovfestes. Dette kan ses på som et unntak fra den foreslåtte hovedregelen om at den løpende driften bare skal finansieres av løpende inntekter, se ovenfor.

Utvalget viser til at spesielt kommunesektorens kraftvirksomhet står i en historisk særstilling, og at det fortsatt vil kunne forekomme tilfeller der en betydelig del av selskapenes verdier kan knyttes til midler som er holdt tilbake og ikke delt ut til eierne. Hensikten med lovforslaget er å ikke legge bindinger på hvordan kommuner kan disponere denne delen av formuesverdiene. De nærmere reglene for avgrensningen av unntaket bør, som i dag, fastsettes i forskrift.

19.7.3.3 *Dispensasjonsadgang. Bruk av kapitalverdier i drift*

Utvalgets lovforslag innebærer at inntekter som ikke er løpende, må føres i investeringsdelen. Slike inntekter kan da bare finansiere nye investeringer eller ekstra nedbetalinger på lånegjelden. Utvalget viser til at slike disposisjoner har en indirekte effekt på driftsbudsjettet i form av at rente- og avdragsbelastningen isolert sett reduseres. På denne måten vil bruk av engangsinntekter til å finansiere investeringer over tid også gi mer rom på driftsbudsjettet, selv om reglene er til hinder for at engangsinntektene finansierer driften direkte.

Etter utvalgets vurdering bør ny lov ta høyde for at det i særskilte tilfeller kan være grunn til å gi unntak fra denne hovedregelen. Utvalget viser til at kommunene besitter store formuesverdier i eiendom og selskaper, og at det ved realisasjon av disse kan være forsvarlig og hensiktsmessig å benytte en andel av inntekten til å finansiere driften. Det vil være uheldig dersom kommuneloven

medfører at kommunenes kapitalverdier unødige «låses inne».

Utvalget foreslår derfor en hjemmel for departementet til å gi dispensasjon fra forbudet mot å benytte kapitalinntekter til å finansiere løpende utgifter, slik tidligere kommuneloven § 48 nr. 2 ga adgang til. Dette gir departementet mulighet til i særlige tilfeller å fastsette at kapitalinntekter som etter reglene skal inntektsføres i investeringsdelen, likevel kan inntektsføres i driftsdelen. Bestemmelsen retter seg mot inntekter fra både salg av fast eiendom (bygninger og lignende), salg av eierandeler i selskaper (aksjer) og uttak av innskutt kapital fra selskaper (tilbakebetaling av kapital som tidligere har vært skutt inn av eierne).

Utvalget legger til grunn at dispensasjonsadgangen bare kan brukes unntaksvis og i særlige tilfeller, hvis det foreligger tunge samfunnsmessige hensyn. Det må i vurderingen legges vekt på om en dispensasjon vil være økonomisk forsvarlig. Disposisjonsadgangen må ikke benyttes slik at den gir grunnlag for å etablere et driftsnivå som ikke kan forsvares ut fra størrelsen på kommunens løpende inntekter. Den må som utgangspunkt heller ikke benyttes slik at den medfører en vesentlig svekkelse av kommunens formue. For å sikre dette kan det knyttes vilkår til dispensasjonen, eksempelvis at kapitalinntektene må fases inn i driftsbudsjettet over en periode på et gitt antall år, eller at bare en andel av inntekten kan føres over til drift.

19.7.3.4 Tilskudd til andres investeringer

Finansiering av tilskudd til andre over driftsbudsjettet

Samfunnsutviklingen skjer i samspill og samarbeid mellom ulike lokale aktører. Utvalget viser til at kommunene i mange tilfeller tar en rolle som økonomisk støttespiller ved å yte tilskudd til aktiviteter som eies og gjennomføres av andre. Dette spenner fra frivillige lag, ideelle organisasjoner og næringsliv til offentlig eide selskaper eller offentlige institusjoner.

Kommunene må etter gjeldende regler finansiere tilskudd til andre over driftsbudsjettet. Også tilskudd til andres investeringer må prioriteres innenfor de årlige driftsrammene. Dette følger av at tilskudd til andre regnes som løpende utgifter.

Kommuneloven må etter utvalgets vurdering fortsatt legge til rette for at kommuner kan yte tilskudd til andre over driftsbudsjettet, innenfor rammene av EØS-reglene om offentlig støtte. Utgangspunktet er at det ikke kan gis støtte til virksomhet som driver økonomisk aktivitet, med

unntak for det som er bagatellmessig støtte (200 000 euro over 3 år) og forhåndsgodkjent støtte (de alminnelige gruppeunntakene).

Kommuner vil noen ganger kunne ønske å støtte andres investeringer. Slike tilskudd handler gjerne om engangstilskudd, hvor beløpet kan være av vesentlig betydning for et kommunalt driftsbudsjett. Der *det* er tilfellet, vil kommunens driftsinntekter og dagens regler for finansiering av tilskudd virke begrensende på mulighetene til å yte slike investeringstilskudd. Utvalget drøfter derfor om loven, med tanke på kommunenes samfunnsutviklerrolle, bør åpne for at kommuner kan finansiere investeringstilskudd med kapitalinntekter over investeringsbudsjettet, eksempelvis med inntekter fra salg av kommunal eiendom.

Hvis loven åpner for at kommuner kan finansiere investeringstilskudd med egne kapitalinntekter, vil dette gi kommunene større spillerom til å gå inn i spleiselag i tilfeller der kommunen ikke selv er eier eller deleier av investeringene som skal foretas. Å kunne finansiere engangstilskudd med kapitalinntekter vil samtidig kunne redusere behovet for å yte årlige driftstilskudd over kommunens driftsbudsjett. Større kommunal handlingsfrihet kan i seg selv tale for å lempe på reglene.

Å åpne for at kommuner kan finansiere investeringstilskudd med egne kapitalinntekter kan være fordelaktig for utviklingen av lokalsamfunnet. Utvalget viser til at også andres investeringer i eiendom og infrastruktur er en viktig del av samfunnsutviklingen lokalt. Dette kan være prosjekter som eies av staten, fylkeskommunen, kommunale selskaper, private selskaper eller andre. Eksempelvis kan det være tale om kommunale tilskudd til investeringer i fylkesveier, gang- og sykkelsti langs riksvei, teaterbygg eller kulturhus eid av kommunalt/fylkeskommunalt selskap eller tilskudd til investeringer i kollektivmidler eller andre varige driftsmidler eid av kommunalt/fylkeskommunalt selskap. I noen tilfeller vil kommunale investeringstilskudd kunne være avgjørende for at et fellesprosjekt blir realisert.

Å åpne for finansiering av investeringstilskudd med kapitalinntekter vil på den annen side bryte med prinsipper som har stått sterkt i reguleringen av kommunenes økonomiforvaltning. Tradisjonelt har det vært lagt vekt på at kommunenes formuesverdier bare kan benyttes til å reinvestere i kommunal formue (et «formuesbevaringsprinsipp»). Investeringsbudsjettet har av den grunn vært forbeholdt kommunenes egne investeringer, mens tilskudd til andres investeringer har vært regnet som alminnelige løpende utgifter som må finansieres av de løpende driftsinntektene (se

eksempelvis kommuneloven av 1954 § 50 niende ledd, som videreførte lovene av 1938).

Etter utvalgets vurdering vil det være uheldig hvis en kommunes kapitalinntekter uten begrensninger skal kunne finansiere tilskudd til andres investeringer. Dette åpner for en overføring av større formuesverdier fra kommunene og en svekkelse av kommunenes formue. Effekten på kommunens formue må imidlertid nyanseres hvis det er tale om et tilskudd til en investering som et kommunalt eid selskap skal foreta. I slike tilfeller vil man kunne si at formuen til «kommunekonsernet» er uendret (formuen er bare flyttet til et annet sted, til et selskap i konsernet).

Utvalget vil også peke på at det å benytte kapitalinntekter til å finansiere investeringstilskudd i praksis kan bety en økning i behovet for å ta opp lån til finansiering av kommunens egne investeringer. Dette vil igjen påvirke handlingsrommet i driftsbudsjettet gjennom eventuelt tilsvarende høyere låneopptak. Utvalget antar at dette ville være det normale for flertallet av kommunene.

Hvis reglene åpner for at kommuner kan gi investeringstilskudd over investeringsbudsjettet, vil dette senke den økonomiske terskelen for å kunne gi større engangstilskudd. Isolert sett vil det gi svakere incentiver for kommunen til å gjøre en nøye prioritering av hvordan kommunens midler og formuesverdier skal brukes.

De økonomiske konsekvensene av å åpne for investeringstilskudd over investeringsbudsjettet må også ses i lys av EØS-reglene om offentlig støtte. Utvalget viser til at støttereglene setter grenser for kommunenes adgang til å benytte investeringstilskudd som økonomisk virkemiddel, både for hvem og hva det kan gis støtte til, og for hvor stor støtten kan være. Dette setter skranker for muligheten til å overføre kommunale formuesverdier til private eller til offentlig eid virksomhet som driver i markedet. Disse skrankene vil også gjelde selv om kommuneloven skulle åpne for å finansiere tilskudd til andres investeringer med kapitalinntekter. En mer lempelig kommunelov kan likevel medføre et uheldig press på kommunene til å bidra i finansieringen av investeringsprosjekter som andre enn kommunene har ansvaret for å prioritere og gjennomføre.

Spørsmålet om å åpne for finansiering av investeringstilskudd over investeringsbudsjettet er en avveining mellom hensynet til kommunenes handlefrihet som samfunnsutvikler i vid forstand og de effektene et mer lempelig regelverk kan ha for andre nasjonale hensyn. På den ene side vil det å lempe på regelverket gi større rom for lokale initiativ. På den annen side vil konsekvensene i visse

tilfeller kunne bli en strammere økonomi i enkeltkommuner.

Utvalgets samlede vurdering er at investeringstilskudd ikke skal kunne finansieres med kommunens kapitalinntekter. Utvalget foreslår at dagens regler for finansiering av tilskudd videreføres. Dette innebærer at tilskudd til andres investeringer fortsatt må finansieres over kommunens driftsbudsjett. Utvalget viser til at økonomi er et grunnleggende premis for kommunenes reelle handlingsrom og det kommunale selvstyret over tid. Utvalget ønsker av den grunn ikke å foreslå endringer som kan åpne for å svekke kommunenes formue og øke gjeldsbyrden. Utvalget legger særlig vekt på at reglene trykker kommuneøkonomien, og at reglene bidrar til å ivareta det økonomiske grunnlaget for at kommunene skal kunne utføre sin rolle som velferdsprodusent og ivareta sitt ansvar for lovpålagte oppgaver.

Regnskapsføring av flerårige tilskudd til andre

Når reglene krever at tilskudd til andre må finansieres over driften, vil alternativet for kommunene ofte være at kommunenes støtte til andres investeringer fordeles med tilskudd som gis over flere budsjettår. Samtidig vil det for mange investeringsprosjekter være avgjørende for realiseringen at den som skal foreta investeringen, har sikkerhet for at kommunene yter sine tilskudd som lovet, slik at man ikke løper en risiko for at finansiering faller bort. Dette krever at kommunen gjennom avtale forplikter seg til å yte tilskudd for flere år fremover. Etter utvalgets vurdering må denne muligheten til å binde kommunen utover budsjettåret være en sentral del av selvstyret og lokalpolitikken.

Dette reiser spørsmål om hvordan det såkalte anordningsprinsippet for periodisering av utgifter i kommuneregnskapet bør forstås og praktiseres, jf. gjeldende kommunelov § 48 nr. 2 andre punktum. For å ivareta den reelle muligheten til å kunne binde seg til å yte tilskudd over flere budsjettår vil utvalget presisere at anordningsprinsippet etter ny lov ikke må forstås slik at en forpliktelse til å yte tilskudd over flere år skal utgiftsføres i sin helhet når forpliktelsen oppstår (avtaletidspunktet). Utvalget viser til at en slik forståelse krever at den samlede tilskuddsforpliktelsen må finansieres over driftsbudsjettet i sin helhet på ett budsjettår. Utvalget legger til grunn at anordningsprinsippet må forstås slik at flerårige tilskudd utgiftsføres etter hvert som tilskuddene overføres til mottaker, slik at de årlige tilskuddene kan finansieres over de budsjettårene som forplikt-

elsen løper. Dette vil speile at kommunesektoren finansieres av årlige bevilgninger fra staten, og at både kommunenes egen virksomhet og kommunenes tilskudd til andre finansieres gjennom årlige budsjetter. Dette må likevel ikke forstås slik at budsjettet generelt er bestemmende for regnskapsføringen.

19.8 Låneopptak og avdrag på lån

19.8.1 Innledning

Dette punktet handler om reglene for kommunenes opptak av lån og avdrag på lån.

Utvalget går først inn på hvordan loven bør bidra til at kommunenes gjeld utvikler seg forsvarlig. Utvalget mener at loven ikke bør regulere gjeldsbyrden direkte, eksempelvis gjennom et lovfestet gjeldstak. Utvalget legger vekt på at kommunene bør ha frihet til å gjøre sine prioriteringer mellom drift og investeringer. Det avgjørende er ikke å begrense gjelden i seg selv, men at kommunene håndterer nye investeringer og lån samtidig som kommunene ivaretar sine oppgaver, innenfor balansekravet. Utvalget foreslår å videreføre balansekravet og lånegodkjenningen for ROBEK-kommunene som de grunnleggende rammene for en forsvarlig gjeldsutvikling.

Utvalget foreslår endringer som forenkler og klargjør reglene om årlige minimumsavdrag på lån, og som på en bedre måte sikrer at avdragstiden ikke blir urimelig lang. For kommuner som i dag har relativt lave avdrag, vil forslaget kunne innebære at låneavdragene må økes noe.

Utvalget går videre inn på reglene om lån til videre utlån (formidlingslån). Utvalget foreslår å innføre et vilkår om at det ikke kan tas opp lån til videre utlån dersom utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Utvalget presiserer at dette ikke er ment å legge hindringer i veien for kommunenes formidling av Husbankens startlån. Det foreslås også endringer for å klargjøre reglene for bruken av mottatte avdrag på formidlingslån. Utvalget foreslår også å utvide adgangen til å reutlåne midler som er tilbakebetalt til kommunen.

Til sist drøfter utvalget om loven av hensyn til selvstyret og kommunenes bredere rolle i samfunnet bør åpne opp for flere lovlige låneformål, spesielt om det bør åpnes for å lånefinansiere tilskudd til andres investeringer. Spørsmålet krever avveining mellom ulike tunge hensyn. Utvalget legger avgjørende vekt på at reglene om låneopptak må bidra til å trygge kommuneøkonomien, og har kommet til at loven ikke bør tillate at kommunene

tar opp lån for å finansiere andres investeringer eller til kjøp av aksjer og lignende. I helt generelle trekk innebærer dette at loven legger vekt på å støtte opp om kommunenes rolle som velferdsproducent. Utvalget foreslår likevel at det åpnes for å lånefinansiere anskaffelse av eiendom gjennom kjøp av såkalte single-purpose eiendomsselskaper, hvor selskapet har som eneste formål å eie og drifte en eiendom.

19.8.2 Gjeldende rett

Adgangen til å ta opp lån

Kommuneloven § 50 angir de formål kommunene kan ta opp lån til. Tiltak som ikke er positivt angitt i lov, 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*. Bestemmelsen innebærer tre vilkår for å kunne ta opp lån. For det første må det være tale om en anskaffelse av varig verdi. Dette impliserer blant annet at driftsbudsjettet ikke kan finansieres med lån. For det andre må anskaffelsen gjelde fysiske eiendeler i form av fast eiendom eller anlegg. Dermed faller blant annet kjøp av aksjer og kapitalinnskudd i selskaper utenfor. I tillegg må investeringen være til eget bruk. Det vil si at kommunen må være formell eller reell eier av anskaffelsen. Dermed faller tilskudd til andres investeringer utenfor. Kirkeloven § 15 sjette ledd, sammenholdt med kommuneloven § 50 nr. 1, gir likevel hjemmel til å ta opp lån for å finansiere investeringer i *kirker og gravplasser*.

Etter § 50 nr. 2 kan kommuner ta opp lån for å konvertere eksisterende lånegjeld (*refinansiering*) og for å ta opp lån som er påkrevd for å *innfri garantiansvar*.

Bestemmelsene i nr. 3 og nr. 4 gir kommunene adgang til, i bestemte situasjoner, å ta opp lån for å sikre *forsikringsteknisk dekning* i pensjonsordninger.

Bestemmelsen i § 50 nr. 5 gir en generell adgang til å ta opp *likviditetslån* og til å inngå avtaler om *likviditetstrekkrettigheter*. Dette innebærer at kommunene har adgang til å skaffe seg driftskreditt for å kunne håndtere midlertidige likviditetssvingninger, slik at det ved behov kan skaffes til veie midler til å dekke løpende betalingsforpliktelse.

Etter nr. 6 kan kommunene ta opp lån for *videre utlån* (formidlingslån) og *forskutteringer*. Vilårene er at mottaker ikke driver næring, og at midlene nyttes til investeringer.

Bestemmelsen i nr. 8 gir adgang til å ta opp lån til *lånefond* innenfor de grensene som § 50 setter. Et lånefond er enkelt sagt en internbank for ulike virksomheter i kommunen, og er en ordning som i dag bare benyttes av en håndfull kommuner og fylkeskommuner.

Kommuneloven § 50 setter ingen grense for hvor store lån det kan tas opp. Muligheten for å ta opp lån er likevel over tid begrenset av kommunens økonomiske evne til å bære gjeld. Dette følger av kravet til budsjettbalanse i kommuneloven § 46 nr. 6.

For kommuner som ikke faller inn under ROBEK-ordningen etter kommuneloven § 60, er vedtak om å ta opp lån gyldige uten statlig godkjenning. Godkjenningsordningen for låneopptak er omtalt i punkt 19.11.

Avdrag på lån

Kommuneloven § 50 nr. 7 bokstav a fastsetter minimumskrav til årlige avdrag. Kravet retter seg ikke mot avdrag på enkeltlån, men mot samlet lånegjeld. Den samlede gjelden skal avdras med like årlige avdrag, og avdragene skal minst være så store at løpetiden på samlet gjeld ikke overstiger den veide levetiden på anleggsmidlene.

Bestemmelsen i § 50 nr. 7 bokstav b innebærer at mottatte avdrag på formidlingslån uavkortet skal brukes til nedbetaling av innlån.

19.8.3 Utvalgets vurderinger

19.8.3.1 Gjeldsutviklingen

Utvalget viser til at de siste årenes gjeldsvekst i kommunesektoren er et uttrykk for at kommunene har utviklet tjenestetilbudet og infrastrukturen rundt om i landet gjennom nybygg og rehabiliteringer. Investeringene vil ha nytteverdi for samfunnet i mange år fremover.

Sektorens inntektsvekst, befolkningsvekst og demografiske endringer er sentrale faktorer bak gjeldsveksten. Samtidig har et lavt rentenivå og statlige kompensasjonsordninger gjort det lettere å gjennomføre nødvendige investeringer. Utvalget vil peke på at investeringene og gjeldsveksten også gjenspeiler lokalpolitiske prioriteringer, som statens finansieringssystem og regelverket skal legge til rette for (rammestyringen).

Gjeldsveksten er gjenstand for stor oppmerksomhet, ofte med bekymring for at dette vil påvirke kommunenes evne til å yte et godt tjenestetilbud i årene som kommer. Utvalget viser til at både sektoren og enkeltkommunene med høyest

gjeld ser ut til å håndtere gjelden på en tilfredsstillende måte, se *Kommuneproposisjonen 2016*.¹² Fortsatt sterk gjeldsvekst kan imidlertid medvirke til ubalanser i enkeltkommuners økonomi, noe også Riksrevisjonen har påpekt, se Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning.¹³ For en nærmere beskrivelse av gjeldsutviklingen vises det til *Kommuneproposisjonen 2016* og Riksrevisjonens undersøkelse.

19.8.3.2 Forsvarlig gjeldsbyrde

Innledning

Utvalget legger til grunn at adgangen til å låne er et nødvendig gode for kommunene. Lån er nødvendig for å kunne investere i velferdstilbud og infrastruktur. Driftskreditt er nødvendig for å kunne dekke opp for midlertidige likviditetsbehov.

Det er avgjørende at kommunene tilpasser gjelden til et nivå hvor både gjelden og kommunens øvrige forpliktelser ivaretas innenfor inntektsrammene. Et forsvarlig gjeldsnivå trykker grunnlaget for rollen som velferdsprodusent og for tilliten til den kommunale forvaltning og økonomi. Dette støtter opp om handlefriheten og det kommunale selvstyret.

Utvalget viser til at låneopptak binder økonomien for mange år fremover og reduserer kommende kommunestyrers rom for å gjøre omprioriteringer på driftsbudsjettet. På den ene siden er dette en del av selvstyret og lokalpolitikken. Dagens kommunestyre må kunne foreta investeringer som også innebærer bindinger for fremtiden. På den andre siden må dette balanseres mot hensynet til kommende generasjoner. Låneopptakene må ikke være så store at de fratrukker kommende kommunestyre nødvendig økonomisk handlingsrom for lokal politikk og nye initiativ. Dette vil svekke det kommunale selvstyret over tid.

De siste årenes vekst i sektorens *netto rentegjeld* (lånegjeld fratrukket rentebærende aktiva) tilsier at sektoren har blitt mer sårbar for fremtidige renteøkninger. Den samlede effekten av renteendringer på kommunenes økonomi kompliseres av at rentenivået også har stor betydning for størrelsen på pensjonsforpliktelsene. Der en renteøkning vil medføre økte renteutgifter på lån, vil dette på den andre siden redusere pensjonsutgif-

¹² Prop. 21 S (2014–2015), punkt 13.5.

¹³ Dokument 3:5 (2014–2015).

tene. Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering i *Kommuneproposisjonen 2016*, punkt 13.5, er at utslagene av en eventuell renteøkning antas å være beskjeden for sektoren under ett, når man også tar med at en renteøkning må antas å kunne redusere størrelsen på pensjonsforpliktelsene. Ut fra den beskrivelsen departementet gir, legger utvalget til grunn at dagens *gjeldsnivå* for kommunesektoren samlet kan antas å være på et forsvarlig nivå.

Selv om en renteøkning ut fra dagens situasjon ikke antas å medføre store utslag på sektorens samlede økonomi, må det legges til grunn at sårbarheten for renteøkninger varierer mellom kommunene, og at den kan være betydelig i enkeltkommuner. Et fortsatt lavt rentenivå kan dessuten virke drivende for et fortsatt høyt nivå på investeringene, noe som kan utfordre den økonomiske balansen og handlingsrommet til enkeltkommuner.

Enten det er tale om tjenestetilbudet, den enkelte kommunes økonomiske handlingsrom, tilliten til den kommunale forvaltning eller andre sentrale hensyn må kommuneloven bidra til å støtte opp om en forsvarlig gjeldsutvikling. Som utvalget begrunner nærmere nedenfor, bør loven likevel ikke regulere gjeldsutviklingen i detalj på kommunenivå. Dette ville være svært inngripende i den lokale handlefriheten og til stor ulempe for det kommunale selvstyret. Etter utvalgets vurdering er det mer hensiktsmessig at loven som i dag fastsetter et overordnet og generelt krav til balanse i driftsbudsjettet, som over tid setter rammer for gjeldsveksten. Sammen med andre bestemmelser i loven støtter dette opp om en langsiktig økonomiforvaltning, samtidig som det gir kommunene handlingsrom for lokale prioriteringer innenfor de inntektsrammene som Stortinget fastsetter. Med dette følger det også et lokalt ansvar for å innrette økonomiforvaltningen på en forsvarlig måte.

I det følgende går utvalget nærmere inn på hvordan loven bør bidra til en forsvarlig gjeldsutvikling.

Direkte regulering av nivået på gjeldsbyrden (gjeldstak)

Utvalget viser til at gjeldende regler ikke er til absolutt hinder for at kommuner i dag tar opp lån som senere kan medvirke til økonomiske ubalanser og behov for krevende omstillinger. For kommunene som ikke er omfattet av ROBEK-ordningen, er det kommunene alene som vurderer om et låneopptak er økonomisk forsvarlig.

Å lovfeste et øvre tak for gjelden på kommunenivå kan fremstå som en sikkerhet for at gjeldsbyrden ikke blir større enn det økonomien kan bære. Kommunenes økonomi er imidlertid kompleks og ulik. Utvalget vil peke på at høy lånegjeld ikke nødvendigvis er ensbetydende med en tilsvarende svak økonomi. En kommune kan tåle høyere gjeld enn andre kommuner, for eksempel dersom kommunen har et relativt høyt inntektsnivå, utsikter til en sterkere inntektsvekst eller en mer solid økonomisk stilling med reserver og formue på bok. Kommuneøkonomien kan således ikke bedømmes ut fra gjeldsnivået alene. Utvalget vil også peke på at loven må ta høyde for at sterk gjeldsvekst *kan* være fullt forenlig med en langsiktig forvaltning for å møte fremtidens behov. Herunder må det tas høyde for at gjeldsutviklingen på kommunenivå er dynamisk, hvor perioder med store investeringer etterfølges av perioder med strammere økonomisk styring og nedbygging av gjelden.

Det er etter utvalgets vurdering ikke mulig å finne enkle, presise og allmenngyldige kriterier for hva som er en forsvarlig gjeldsbyrde på kommunenivå, eksempelvis i form av et visst gjeldsnivå i prosent av driftsinntektene. Hva som er et rimelig og håndterlig nivå på gjelden i en kommune, må vurderes konkret, ut fra økonomiske og andre lokale forutsetninger. Å lovfeste et felles gjeldstak for sektoren vil derfor ikke kunne bli et treffende og like relevant nivå for alle kommuner. For den enkelte kommune vil en slik grense enten være for høy for å sikre en forsvarlig økonomisk utvikling eller for lav, slik at den griper uheldig inn i kommunens rom for prioriteringer innenfor inntektsrammene. Et lovfestet gjeldstak vil også kunne bidra til at det etableres et gjeldsnivå som sektoren oppfatter som akseptert fra statens side. En slik form for regulering er følgelig lite hensiktsmessig, med betydelige ulemper.

Utvalget har også vurdert om det bør lovfestes en mer generell regel om at kommunene skal ha en forsvarlig gjeldsbyrde, for eksempel slik kommuneloven § 50 nr. 4 lød før ROBEK-ordningen og betinget lånegodkjenning ble innført fra 2001.¹⁴ Et slikt forsvarlighetsvilkår vil i praksis være svært skjønnsmessig, noe som vil kunne svekke forutberegneligheten for kommunene og deres långivere dersom regelen skal kunne være grunnlag for lovlighetskontroll i etterkant.

¹⁴ Forsvarlighetsvilkåret var en del av grunnlaget for den faste ordningen for statlig lånegodkjenning. Vilkåret er i dag ikke lovfestet, men ligger til grunn som premiss for lånegodkjenningen i ROBEK-ordningen.

Utvalgets vurdering er at det ikke bør lovfestes en øvre grense for gjeldsbyrden, hverken i form av et bestemt nivå eller i form av en mer generell forsvarlighetsgrense. Utvalget ser heller ikke statlige fastsatte lånerammer for sektoren og enkeltkommuner som en løsning. Dette er inngripende ordninger som ser bort fra at kommunene har og bør ha ansvaret for økonomiforvaltningen. Utvalget deler vurderingene om dette som ble gjort i NOU 1990: 13, kapittel 16, og Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), kapittel 12.

Sterkere statlig styring med kommunenes låneopptak bør etter utvalgets vurdering fortsatt rettes mot enkeltkommunene hvor det er et særskilt behov. Utvalget ser derfor heller ikke grunn til å gjeninnføre en fast godkjenningsordning for lån, slik lovens ordning var før 2001.

Lovens bestemmelser for en forsvarlig gjeldsutvikling

Utvalgets forslag til ny lov inneholder flere andre bestemmelser som støtter opp om en forsvarlig gjeldsutvikling i kommunesektoren, samtidig som også andre sentrale hensyn ivaretas.

Den grunnleggende bestemmelsen for økonomiforvaltningen er balansekravet, hvor alle utgifter i årsbudsjettet og økonomiplanen skal ha dekning i forventede inntekter, og hvor eventuelle merforbruk i regnskapet må dekkes inn. Følgelig setter kommunenes inntektsrammer over tid også rammer for gjeldsveksten og gjeldsbyrden på kommunenivå. Balansekravet gir samtidig kommunene rom for å prioritere, ut fra lokale vurderinger av hvilket rom det er for nye investeringer og låneopptak som vil belaste driftsbudsjettet. Utvalget vil understreke at gjeldsbyrden ofte ikke alene er årsaken til en økonomisk ubalanse.

Dersom det oppstår en økonomisk ubalanse som medfører at kommunen kommer inn under ROBEK-ordningen, må låneopptak godkjennes av departementet. Dette er et sterkt virkemiddel som gir staten mulighet til å sikre at det ikke tas opp lån som hindrer at den økonomiske balansen kan gjenopprettes i disse kommunene.

Som utvalget har pekt på tidligere i utredningen, er ikke det å ha balanse i driftsbudsjettet nødvendigvis ensbetydende med en langsiktig økonomiforvaltning. Selv om balansekravet overholdes, kan det være grunner til å dempe gjeldsveksten og redusere gjeldsbyrden også på kort sikt. Utvalget har lagt til grunn for lovforslaget at kommunene må ha et selvstendig ansvar for å ivareta handlingsrommet i egen økonomi. I dette ligger også ansvaret for å ta høyde for økonomisk usikkerhet, som krever at økonomiplanen og årsbud-

sjettet ikke «gjøres opp på marginen». Dette ansvaret markeres gjennom forslaget til ny generalbestemmelse. Herunder har kommunene ansvar for å ta høyde for renteøkninger og styre renterisikoen.

For å kunne ivareta sitt ansvar er det avgjørende at kommunestyrene har den informasjonen som skal til for å kunne avveie kortsiktige og langsiktige prioriteringer. Forslaget om å utarbeide finansielle måltall legger an til at kommunestyrene vil kunne få økt bevissthet om og et bedre beslutningsgrunnlag for hva som er et forsvarlig nivå på investeringene og låneopptakene i et lengre perspektiv. Også forslaget om plikt til å synliggjøre gjeldsutviklingen i økonomiplanen og budsjettet og strengere krav til årsberetningens innhold er ment å sikre at kommunestyret har god informasjon for dette.

Gjennom egne reglementer for økonomi og investeringer kan kommunene også legge til rette for bedre investeringsbeslutninger og styring med investeringene for å sikre best mulig utnyttelse av ressursene, jf. forslaget om at kommunene skal utarbeide økonomireglement.

En annen side ved loven som skal bidra til en forsvarlig gjeldsforvaltning, er lovens krav til årlige minimumsavdrag på lån. Som utvalget omtaler nedenfor, foreslås det endringer i reglene for hvordan minimumsavdraget skal beregnes, som sikrer at løpetiden på gjeldsbyrden ikke blir urimelig lang.

Utvalget har lagt avgjørende vekt på at ny lov ikke legger til rette for ytterligere gjeldsvekst, og har kommet til at ny lov ikke bør utvide hva som er lovlige låneformål. Dette drøftes nærmere i punkt 19.8.3.5. Hvis det skulle legges ensidig vekt på å begrense kommunenes gjeldsbyrde, kunne det argumenteres for at hva som er lovlige låneformål, må strammes inn i ny lov, eksempelvis til formål hvor kommunene har et klart lovpålagt ansvar. En slik innstramming vil imidlertid se bort fra det kommunale selvstyret, at kommunen har en samfunnsrolle utover det rent lovpålagte, og at kommune også eier et stort volum av eiendom som ikke er knyttet til lovpålagte oppgaver. Utvalget ser derfor ikke en slik form for innstramming som aktuell.

Det er utvalgets vurdering at lovforslaget samlet sett gir et godt rammeverk for å støtte opp om en gjeldsutvikling som over tid er tilpasset inntektsutviklingen. Det er utvalgets syn at lovforslaget stiller krav til kommunene, så langt det er hensiktsmessig, å benytte loven som virkemiddel, med tanke på at loven skal ivareta flere ulike hensyn. Friheten til å prioritere investeringer innen-

for inntektsrammene, under forutsetning av at man ivaretar sine oppgaver, er en verdi som må stå sterkt bak loven.

Med denne friheten er det grunn til å understreke kommunenes eget ansvar for å prioritere investeringer og låneopptak ut fra nøye vurderinger av investeringsbehovet, økonomiske konsekvenser og fremtidig inntektsutvikling. Utvalget vil også peke på at bankene har et samfunnsansvar, hvor det må forventes at den enkelte kommunes økonomiske stilling vurderes av långiver før lån innvilges. Kommunenes investeringer og låneopptak er i stor grad drevet av befolkningsvekst, befolkningsendringer og samfunnsmessige behov. Dette peker tilbake på at også staten har et ansvar for å bidra til en forsvarlig økonomisk utvikling i kommunene, hvor det er samsvar mellom sektorens oppgaver og finansieringen av sektoren.

19.8.3.3 Avdrag på lån

Låneopptak påvirker kommunenes økonomi for lang tid fremover. Avdragstakten påvirker hvordan gjeldsbyrden og det økonomiske handlingsrommet utvikler seg. Med høyere avdrag styrkes evnen til å ta opp nye lån til investeringer i fremtiden, og man sparer renter. Med lave avdrag blir handlingsrommet for nye investeringer og lånefinansiering mindre, og over tid blir renteutgiftene høyere. Lave avdrag innebærer også en risiko for at forpliktelsene skyves for langt ut i tid, sett i forhold til levetiden på og bruken av investeringene.

I det kommunale budsjett- og regnskapssystemet har reglene om minimumsavdrag på lån en særskilt betydning for det reelle innholdet i balansekravet, fordi driftsbudsjettet også skal dekke avdragene. Mange kommuner har i dag høyere avdrag enn det dagens lov som minimum krever. Lovens regler om minimumsavdrag står først og fremst sentralt i de tilfellene hvor kommuner ønsker å redusere de årlige låneavdragene, typisk som følge av økonomiske utfordringer.

Utvalget viser til at det har vært reist spørsmål om de gjeldende reglene for minimumsavdrag. Dette gjelder både den juridiske forståelsen av bestemmelsene og de mulige uheldige økonomiske konsekvensene av å legge seg på årlige minimumsavdrag beregnet etter det utvalget kaller *vektingsmodellen* (av andre også kalt *regnearkmodellen*). Dette er en beregningsmodell som gjeldende rett legitimerer, og som mange kommuner benytter. I det følgende går utvalget inn på hvordan ny lov kan bøte på disse svakhetene.

Beregning av minimumsavdraget

Vektingsmodellen går kort sagt ut på å finne frem til veid gjenstående levetid på kommunens eiendommer og anlegg, der den veide levetiden avgjør hvor store årets avdrag minst må være.¹⁵ Utvalget viser til at det kan innvendes mot vektingsmodellen at den ikke sikrer at avdragsprofilen på samlet lånegjeld samsvarer med profilen på kapitalslitet. Avdragene vil under ulike forutsetninger kunne være lavere enn det årlige kapitalslitet. Dette innebærer at restgjelden over lengre perioder vil kunne overstige bokført restverdi på investeringene. Ut fra dette kan det argumenteres for at modellen gir for lave avdrag, og at gjelden skyves ut i tid.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å endre regelen for beregning av minimumsavdraget. Formålet er å bidra til at minimumsavdraget i større grad følger kapitalslitet på investeringene, og å skape et klarere regelverk. Utvalgets forslag bidrar også til å forenkle beregningen av minimumsavdraget, og dermed praktiseringen og kontrollen med dette. Forenklingen ligger i at beregningen bygger på hovedtall fra regnskapet: summen av avskrivninger, sum resterende lånegjeld og samlet bokført verdi på varige driftsmidler.

Utvalgets forslag bygger på det finansielle ansvarsprinsipp. Prinsippet tilsier at den som har nytten av et tiltak, også bærer kostnadene ved tiltaket. Det kan argumenteres for at prinsippet impliserer følgende: Lån som har finansiert en investering, bør være tilbakebetalt når levetiden på investeringen er ute. Videre bør lån avdras jevnt over den tiden investeringen er i bruk. I tillegg bør avdragsprofilen følge det årlige kapitalslitet. Det vil si at årlige avdrag bør samsvare forholdsmessig med den årlige verdiforringelsen som følger av slit og elde.

Utvalget foreslår en lovformulering som knytter minimumsavdraget til *kapitalslitet*, det vil si avskrivningene, som er bokført i regnskapet. Forslaget innebærer at de årlige avskrivningene blir bestemmende for minimumskravet til avdragstakt. Utvalget foreslår å videreføre at i den grad investeringene er delvis finansiert med egne midler, skal kravet til minimumsavdrag nedjusteres forholdsmessig. Dette ivaretar tilnærmingen til det finansielle ansvarsprinsipp og at eksempelvis kommuner med høyere grad av egenfinansiering ikke pålegges en raskere reduksjon av gjelden enn andre kommuner. Ved en slik nedjustering vil

¹⁵ Dersom veid levetid beregnes til for eksempel 27 år, skal lånegjelden avdras med minst 1/27.

profilen for minimumsavdraget forbli den samme, men på et lavere nivå. Kommuner med en lavere gjeldsgrad på investeringene vil dermed få et lavere minimumsavdrag enn andre med en høyere grad av lånefinansiering.

Utvalget foreslår at kravet til minimumsavdrag fortsatt rettes mot den samlede lånegjelden, og ikke mot enkeltlån. Forslaget er ikke til hinder for at kommuner har høyere avdrag enn lovens minimumskrav. Utvalget foreslår samtidig at ny lov presiserer at minimumsavdraget skal være uavhengig av formidlingslånene og avdrag på slike lån. Dette omtales i punkt 19.8.3.4.

Metoden som foreslås lovfestet, er illustrert i figur 19.6. Definisjonen av hvilken lånegjeld som skal inngå i beregningen, er illustrert i figur 19.7. Metoden tar høyde for at det må justeres for formidlingslån i beregningen av minimumsavdraget.

Utvalget vil presisere at forslaget til ny regel for beregning av minimumsavdraget er en tilnærming til det finansielle ansvarsprinsipp, den sikrer ikke fullt samsvar. Faktisk levetid og kapitalslit vil som regel avvike fra beregnet levetid og lineære

avskrivninger. Dersom faktisk levetid er lengre enn avskrivningstiden som minimumsavdraget bygger på, kan det argumenteres for at lovens krav er for streng. På den annen side vil det i praksis ikke være mulig å gjøre presise årlige beregninger av faktisk kapitalslit og gjenstående levetid.

Formålet med forslaget er å gi rettslig klarhet om størrelsen på minimumsavdraget. Det ligger derfor til grunn at det ikke kan gjøres skjønnsmessige vurderinger av levetid og avskrivningsprofil. Det vil si at beregningen av avdragskravet må foretas ut fra bokførte verdier i regnskapet og dermed bygge på regnskapsreglene om beregning av avskrivninger, jf. gjeldende regnskapsforskrift § 8.¹⁶ Dette er en forenkling som også vil gjøre avdragsberegningene lettere å kontrollere. Utvalget vil for øvrig peke på at det i arbeidet med forskrifter til ny lov bør vurderes om avskrivningstidene i dagens forskrift fortsatt er rimelige.

¹⁶ Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner), 15. desember 2000 nr. 1424, § 8, som angir levetider for ulike typer anleggsmidler.

Formel for beregning av minimumsavdrag

$$\text{Minimumsavdraget} = \text{Sum avskrivninger } X \frac{\text{Rest lånegjeld}}{\text{Sum bokført verdi varige driftsmidler}}$$

Eksempel på bruk av denne formelen for én enkelt investering:

Kommunen anskaffer et teknisk anlegg til kostpris 10 mill. kr med en levetid på 10 år. Årlig avskrivning er 1 mill. kr, og anlegget er fullt avskrevet etter 10 år.

Gitt at investeringen er fullfinansiert med lån, blir årlig avdrag 1 mill. kr over 10 år.

Gitt at investeringen er finansiert med egne midler på 2 mill. kr, avdras lånet med minst 0,8 mill. kr per år.

Figur 19.6 Beregningsbrøk

Beregning av rest lånegjeld som inngår i telleren i formelen i figur 19.6, eksempel:

	Balansesaldo 31.12.
Sum langsiktig gjeld (innlån), inkludert innlån til videre utlån	5 000
- Rest lån til videre utlån / forskutteringer, herav:	750
- Ubrukte innlån til videre utlån / forskutteringer (memoriakonto)	100
- Fordringer videre utlån / forskutteringer (anleggsfordringer)	600
- Ubrukte mottatte avdrag på lån (bundet investeringsfond)	50
= Rest lånegjeld til beregning av minimumsavdrag	4 250

Figur 19.7 Rest lånegjeld

Forslaget til endringer i minimumsavdraget har økonomiske konsekvenser for de kommunene som ved ikrafttredelse har avdrag som er lavere enn nytt lovkrav. For disse vil endringen kreve høyere avdrag, og i en overgangsperiode vil dette være en innstramming i balansekravet. Offisiell statistikk gir ikke grunnlag for å kunne fastslå nøyaktig hvor mange kommuner det vil kunne være tale om, og hvor store beløp det dreier seg om. Utvalget har ut fra regnskapstallene i KOSTRA for 2014 gjort et grovt anslag som tilsier at 110–120 kommuner i dag har lavere avdrag i kommunekassens regnskap enn det utvalgets lovforslag vil kreve. For disse kommunene samlet kan det dreie seg om et behov for å øke avdragene totalt i størrelsesorden 1/2 til 3/4 mrd. kroner. Det understrekes at anslaget er usikkert.

Betaling av avdrag

Det har også vært stilt spørsmål om dagens lov innebærer en plikt til å *betale* minimumsavdraget, eller om det er tilstrekkelig å foreta regnskapsmessige avsetninger lik minimumskravet. Slike avsetninger innebærer at regnskapet bare belastes med avdraget, for på den måten å ivareta kravet til budsjettbalanse, mens selve avdragsbetalingen skjer senere, når avdraget forfaller.¹⁷ Spørsmålet oppstår for låneporteføljer med få avdragsterminer eller med en hovedvekt av avdragsfrie lån der hovedstolen forfaller ved løpetidens slutt. Dette kan dreie seg om et betydelig likviditetsvolum, som må forvaltes frem mot forfallstidspunktet.

Utvalgets vurdering er at det årlig må *betales* avdrag på lån som minst tilsvarer minimumsavdraget. Betalinger sikrer at gjelden faktisk avdras jevnt og trutt, og er viktig for utviklingen i kommunens faktiske gjeldsbyrde. Selv om kommunene normalt betaler låneavdrag eller innfris deler av gjeldsporteføljen jevnlig, vil det etter utvalgets syn være uheldig dersom loven åpner for at kommuner kan etablere en gjeldsportefølge hvor en betydelig andel av lånene har forfall langt frem i tid. Med en plikt til å betale avdraget årlig vil man unngå den finansielle risikoen som potensielt kan ligge i en slik praksis.

Forslaget innebærer at regnskapsmessige avdragsavsetninger ikke regnes som tilstrekkelig for å ivareta kravet til minimumsavdrag. Nedbeta-

lingsplikten rettes mot den samlede lånegjelden, og ikke enkeltlån. Forslaget er således ikke til hinder for å ta opp langsiktige lån i kredittmarkedet (obligasjonslån) eller avdragsfrie banklån. Forslaget innebærer imidlertid at gjeldsporteføljen må struktureres slik at det årlig betales avdrag eller innfris lån med et beløp tilsvarende minimumsavdraget. Utvalgets forslag samsvarer med tolkningen som departementet har gjort av gjeldende rett.

19.8.3.4 Formidlingslån – lån til videre utlån

Formidlingslån

Utvalget viser til at loven på visse vilkår åpner for at kommunene kan ta opp lån for å låne midlene videre ut til andre (formidlingslån). På denne måten kan kommunene fungere som bank for andre. Ikke minst gjelder dette startlånsordningen, hvor kommunene tar opp lån i Husbanken som kommunene igjen låner ut til personer, som supplement til boligfinansiering i det ordinære bankmarkedet. Det kan også handle om at kommunen etablerer et formidlingslån for en ideell organisasjon eller forening som skal foreta en investering. Dette er én av flere måter kommuner kan støtte andres investeringer på. Eksempel: i stedet for å stille en kommunal garanti, vil kommunen kunne ønske å selv ta opp lån for deretter å låne ut pengene videre. Formidlingslån må etableres innenfor rammene av EØS-reglene om offentlig støtte.

Kommunen mottar avdrag og renter på sine utlån som finansierer det lånet som kommunen selv har tatt opp. Ser man bort fra kredittrisiko og forskjeller mellom innlåns- og utlånsrente, er formidlingslån et nullsumspill for kommunen (selvfinansierende). Dagens lov aksepterer at det er en risiko for at kommunen løper økonomiske tap på formidlingslån, men det er et underliggende premiss at kommunene begrenser og setter seg i stand til håndtere denne risikoen. Da vil formidlingslån ikke innebære noen byrde av betydning og dessuten være forenlige med prinsippene som ellers legges til grunn for kommunale låneopptak.

Vilkårene for å kunne ta opp lån til videre utlån

Utvalget foreslår at de gjeldende vilkårene for å ta opp lån til videre utlån videreføres. Det vil si at mottaker ikke driver næringsvirksomhet, og at midlene skal nyttes til investeringer. Begrepet næringsvirksomhet er nærmere omtalt i punkt 19.10 om garantier.

¹⁷ Avdragsavsetningen står som kortsiktig gjeld i balansen inntil betaling av avdraget er foretatt. Fra tidspunktet for regnskapsføring (avsetningen) må det i så fall sørges for at likviditeten er på plass når betalingen skal skje.

Utvalget foreslår at det i tillegg må være et vilkår for å ta opp formidlingslån at utlånet ikke innebærer *vesentlig økonomisk risiko* for kommunen. Tillegget bidrar til at loven ikke gir åpning for at kommuner tar på seg større risiko og forpliktelser gjennom formidlingslån enn det som er tillatt etter garantireglene. Utvalget viser også til at adgangen til å ta opp formidlingslån bygger på at dette ikke skal være en større byrde for kommuneøkonomien. Utvalget understreker at også formidlingslån til andre formål enn næringsvirksomhet kan innebære vesentlig risiko.

Vesentlig økonomisk risiko

Kjernen i det foreslåtte forbudet mot å etablere formidlingslån som innebærer vesentlig økonomisk risiko, er at det kun kan etableres formidlingslån hvis dette er økonomisk forsvarlig. 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. Kommuner med svakere økonomi vil ha en høyere terskel for å kunne utsette seg for den utlånsrisiko (kredittrisiko og eventuelt renterisiko) som formidlingslån kan innebære. Det må også legges til grunn at kommunens risiko kan endre seg som følge av at markedsutviklingen påvirker risikoen i eksisterende utlånsportefølje.

Som utgangspunkt vil det være naturlig å vurdere om det foreligger vesentlig risiko ut fra kommunens samlede utlånsportefølje. Jo høyere risikoen i eksisterende portefølje er, jo høyere må terskelen for å ta opp nye lån til videre utlån anses å være.

Forbudet mot formidlingslån som innebærer vesentlig økonomisk risiko, vil i praksis rette seg mot formidlingslån som relativt sett er store i forhold til kommunens økonomi, særlig hvis kommunen ikke har sikkerhet for sin fordring. Også mange mindre formidlingslån vil samlet sett kunne anses å innebære vesentlig økonomisk risiko.

Forbudet vil også rette seg mot tilfeller hvor sannsynligheten for tap er stor, selv om beløpet ikke har stor betydning. Utvalget legger til grunn at støtte i form av formidlingslån som i realiteten er å betrakte som (utsatte) tilskudd, som utgangspunkt bør gis som direkte tilskudd, og ikke som lån. Begrepet vesentlig økonomisk risiko må her forstås slik at det skal være en høy terskel for å kunne yte formidlingslån, også når det er tale om mindre beløp.

Utvalgets forslag er ikke ment å være til hinder for låneordninger knyttet til statens boligpolitikk (startlånsordningen og lignende). Utvalget foreslår et særlig unntak som slår fast at forbudet mot å etablere formidlingslån hvis utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko, ikke gjelder for lån til boligsosiale formål. Selv om forbudet ikke gjelder her, må kommunene sørge for at den ikke tar på seg slike forpliktelser utover det som er økonomisk forsvarlig.

Den nærmere vurderingen av om det foreligger vesentlig økonomisk risiko knyttet til formidlingslån, må bero på et økonomisk skjønn. Utvalget ser det ikke som mulig eller hensiktsmessig å fastsette nærmere regler om dette.

Begrensninger på bruk av mottatte avdrag

En forutsetning for etablering av formidlingslån er at midlene ikke benyttes til å finansiere kommunens drift. Dette gjelder både midlene kommunen låner inn, og de avdragene kommunen mottar på utlånene. For mottatte avdrag må prinsippet være at dette går med til å dekke kommunens innlån, slik gjeldende rett også krever.

Utvalget viser til at det er noe usikkert hvordan dagens kommunelov § 50 nr. 7 b skal tolkes. Ny lov bør klargjøre hva som skal gjelde. Den ene muligheten er at loven krever at mottatte avdrag bare kan brukes til å *betale* ned på *formidlingslån* (innlån som har finansiert utlån). Et slikt krav vil nærmest være basert på at alle inn- og utbetalinger knyttet til formidlingslån skal håndteres innenfor et lukket system adskilt fra øvrig likviditet. Alternativt kan regelen være at det bare skal kreves at mottatte avdrag i budsjettet *finansierer* avdrag på *innlån* (generelt), ikke nødvendigvis formidlingslån spesielt. De to variantene har ulike praktiske og økonomiske konsekvenser for kommunene.

Utvalgets forslag er å legge til grunn det siste alternativet. Dette er den løsningen som etter utvalgets vurdering gir best rom for at kommunene kan styre sin likviditet og håndtere den samlede gjeldsporteføljen på en måte som er økonomisk fornuftig. Samtidig sikrer utvalgets lovforslag at mottatte avdrag på formidlingslånene ikke benyttes som finansiering av kommunens øvrige drift, se nærmere forklaring nedenfor.

Utvalget bygger forslaget på at det må skilles mellom det å regulere kommunens likviditet (hvordan inn- og utbetalinger skal forvaltes og håndteres) og det å regulere kommunens budsjett (eksempelvis hvordan bestemte inntekstposter i budsjettet skal kunne brukes). Utgangspunktet

for ny lov bør være at alle slags innbetalinger til kommunen kan inngå i og være en del av kommunens felles likviditet (felles kapitaldisponering). Fordelen med felles disponering er en mer effektiv likviditetsforvaltning, hvor kommunen blir mindre avhengig av å trekke på kassakreditt for å kunne utligne midlertidige likviditetssvingninger. Dette samsvarer med motivene bak dagens lov.¹⁸ Det er også helt unntaksvis at regelverk unntar midler fra felles kapitaldisponering. Et eksempel er skattetrekkmidler. Andre formålsbundne midler, som gebyrer på selvkostområdet eller øremerkede tilskudd, inngår typisk i felles kapitaldisponering. Utvalget ser ikke grunner til at midler knyttet til formidlingslån skal være særskilt unntatt. Utvalgets vurdering er at innbetalinger som gjelder mottatte avdrag (likviditeten), på samme måte som alle andre slags penger må kunne benyttes som betalingsmidler for enhver type betalingsforpliktelse som kommunen har. Det følger av dette at lovteksten ikke lenger bør benytte ordet *nedbetaling* om hva mottatte avdrag skal nyttes til.

Utvalget viser videre til at en kommunes utlån av formidlingslån i praksis vil kunne være finansiert av et større felles innlån som er tatt opp for å finansiere flere formål. Andre ganger kan kommunen ha refinansiert flere tidligere innlån til ett nytt felles lån. Det som først var flere innlån fra Husbanken, kan nå være ett lån eller en del av et større lån etter at kommunen har refinansiert innlånene i en annen bank. Det er derfor ikke alltid en én-til-én-sammenheng mellom kommunens innlån og hva innlånene er disponert til. Utvalget mener at loven fortsatt bør legge til rette for at kommunene slik kan strukturere innlånene på ulike måter, ut fra hva som anses som økonomisk gunstig. Samtidig vil kommunene ha interesse i å kunne betale ned på de dyreste lånene først, uavhengig av hva lånet har sin bakgrunn i. Utvalget presiserer derfor i merknadene til lovforslaget at mottatte avdrag kan finansiere avdrag på andre innlån, og ikke nødvendigvis de spesifikke innlånene som er tatt opp for videre utlån.

Selv om loven ikke bør detaljstyre kommunens likviditets- og gjeldsforvaltning, bør loven sikre at inntekstposten mottatte avdrag i *budsjettet* ikke blir en kilde for å finansiere utgiftene til kommunens drifts- og investeringsaktiviteter. Dette oppnås gjennom en bestemmelse om at mottatte avdrag på formidlingslån (inntekten i budsjettet) bare kan finansiere budsjettets utgifter til avdrag

på kommunens innlån. Utvalget gjør oppmerksom på at gjeldende forskrifter om kommunens budsjett og regnskap krever at mottatte avdrag på formidlingslån skal føres i investeringsdelen. Når loven i tillegg slår fast at disse midlene bare kan finansiere avdrag på kommunens innlån, vil mottatte avdrag som ikke finansierer avdrag i budsjettet, måtte avsettes på bundet investeringsfond. I praksis betyr det at dersom mottatte avdrag i regnskapet er større enn avdragsutgiftene i regnskapet, må det overskytende avsettes til et fond som senere bare kan brukes til å finansiere mottatte avdrag. Dermed vil de mottatte avdragene ikke finansiere andre poster i budsjettet, selv om likviditeten (midlertidig) kan ha blitt brukt til å betale løpende forpliktelser.

Det å nedbetale kommunens (øvrige) lånegjeld med mottatte avdrag vil som utgangspunkt redusere størrelsen på minimumsavdraget, jf. formelen som er skissert i figur 19.6. Indirekte gir det kommunen et større handlingsrom på driftsbudsjettet. For å unngå dette foreslår utvalget at størrelsen på minimumsavdraget skal være uavhengig av formidlingslånene og avdrag knyttet til dette. Figur 19.7 illustrerer en enkel metode som tar høyde for dette.

Åpning for å reutlåne tilbakebetalte midler

Utvalget mener at ny lov bør gi større rom for å reutlåne midler enn det gjeldende lov tillater, noe Husbanken har tatt til orde for, jf. brev av 24. juli 2014 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I dag er det antatt at disse midlene bare kan lånes ut fra kommunene til ny debitor med ny realsikkerhet hvis lånebetingelsene ellers er uendret. Etter omstendighetene kan det åpenbart være fornuftig å låne ut igjen de midlene som er tilbakebetalt til kommunen. Typisk vil dette kunne være aktuelt i forbindelse med startlånordningen, hvor det gjerne forekommer at kommunens låntakere innfrir lånet før avtalt løpetid er ute.

Utvalget viser til at formidlingslån kan ha visse økonomiske konsekvenser for kommunen. Som følge av renteforskjeller på inn- og utlån er ikke formidlingslån alltid fullt ut selvfinansierende. Kommunene står ved første gangs avtaleinngåelse fritt til å kunne fastsette utlånsbetingelser som avviker fra innlånsbetingelsene, og slik ta på seg en kostnad. Utvalget ser ingen vesentlige grunner til at dette ikke skulle kunne aksepteres ved reutlån av midler, innenfor de rammene som kommunestyret fastsetter, og de budsjettendringene som eventuelt er nødvendig. I verste fall kan gjeldende

¹⁸ Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), punkt 11.3, og Innst. O. nr. 82 (1999–2000).

rett ha den konsekvensen at utlån av midler til ny debitor må finansieres med et nytt lån med dyrere innlånsbetingelser for kommunen. Utvalget foreslår derfor at ny lov åpner for at mottatte avdrag på og førtidig innløsning av kommunens utlån *kan* benyttes til reutlån. Forutsetningen må være at kommunestyret tillater dette, og at avtalebetingelsene kommunen har på sine innlån, ikke er til hinder for reutlån av midler.

19.8.3.5 Formål som kan finansieres med lån

Bakgrunn

Fra tid til annen reises det spørsmål om kommuner bør kunne ta opp lån til formål som det i dag ikke er lov å låne til. Typisk dreier det seg om muligheten for å lånefinansiere tilskudd til andres investeringer, eksempelvis kommunale tilskudd til investeringer i fylkeskommunale veier eller investeringer i teater- og kulturbygg som eies av andre enn kommunen selv. Typisk kan det også dreie seg om å lånefinansiere en investering i et selskap med et samfunnsmessig formål (kjøp av aksjer, kapitalinnskudd og lignende), eksempelvis å kjøpe seg inn i en lokal bedrift eller kjøpe seg opp i et selskap som kommunen fra før av er deleier i. Et særlig eksempel er kjøp av aksjer i (single-purpose) eiendomsselskaper, hvor aksjekjøpet er motivert av at kommunen vil anskaffe eiendommen som selskapet eier.¹⁹ Et annet eksempel kan være innskudd av egenkapital i et kommunalt eid selskap. Dagens lov innebærer at kommunene må finansiere slike transaksjoner med egne midler, og ikke med lån.

Begrensninger på hvilke formål kommunene skal kunne lånefinansiere, har gode grunner for seg, men innskrenker kommunenes rettslige handlefrihet. Skrankene begrenser for eksempel hvilke virkemidler kommunene kan benytte i en rolle som samfunnsutvikler. Utvalget viser også til at forbudet mot å låne til andre formål enn de som er angitt i dagens lov, gjelder ubetinget, uten hensyn til om kommunen i den aktuelle situasjonen har evne til å bære et lån til formålet. Utvalget drøfter derfor om ny lov bør utvide hva som er lovlig låneformål.

I det følgende gir utvalget først en kort omtale av tidligere vurderinger av spørsmålet og kommunenes samfunnsutviklerrolle. Deretter gjør utval-

get en samlet vurdering av om loven bør åpne for flere låneformål.

Gjeldende prinsipper. Tidligere vurderinger

Begrensningene som kommuneloven § 50 legger på låneadgangen, bygger på to etablerte prinsipper. Det første er et prinsipp om at det kun kan tas opp lån til investeringer i formue som kommunen selv rår over og har eiendomsrett til (et prinsipp om «formuesbevaring»), jf. eierkravet i § 50 nr. 1.

Spørsmålet om kommunene skal ha adgang til å ta opp lån til *andres* investeringer, ble sist vurdert under forrige revisjon av kommunelovens økonomiregler. I proposisjonen til Stortinget var Kommunal- og regionaldepartementets vurdering at loven fortsatt ikke burde åpne for det, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), punkt 9.4. Departementet uttalte blant annet at

[d]epartementet har merket seg at flere høringsinstanser er uenig med departementet i at det ikke bør kunne tas opp kommunale lån som skal benyttes til tilskudd til andre. Departementet legger stor vekt på kommunens handlefrihet. Handlefriheten vil være vesentlig større der kommunen for hvert enkelt år kan bestemme om den skal gi årlige tilskudd i forhold til der kommunen tar opp lån til et engangstilskudd.

Det andre prinsippet som loven bygger på, er at muligheten til å fordele investeringsutgifter gjennom lån bare knyttes til anskaffelser hvor nytten av investeringen er varig over tid (det finansielle ansvarsprinsipp), jf. vilkåret i § 50 nr. 1 om at investeringen må være til fast eiendom mv.

Spørsmålet om adgang til å ta opp lån til *aksjer* ble også vurdert under forrige revisjon av økonomireglene. I proposisjonen var departementets vurdering at loven ikke lenger burde tillate det, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), punkt 9.4. Departementet uttalte blant annet at

[d]et betenkelige ved lån er at det er fremtidige generasjoner som får belastningen med disposisjonen. Lån bør derfor begrenses til tiltak som fremtidige generasjoner åpenbart nyter godt av. For aksjer er ikke dette åpenbart. Kjøp av aksjer er alltid forbundet med en risiko [...]. Det vil ikke være mulig å skille mellom såkalte sikre aksjer og aksjer forbundet med risiko.

Flertallet av høringsinstansene støttet departementets forslag i proposisjonen. Med bakgrunn i

¹⁹ Med single-purpose eiendomsaksjeselskaper siktes det til aksjeselskaper som har som eneste formål å eie og drifte en eiendom.

dette ble loven endret, slik at det fra 2001 ikke lenger ble adgang til å låne til kjøp av aksjer.

Samfunnsutviklerollen

Kommunene har et helhetlig samfunnsansvar som favner hele kommunesamfunnet. Som del av dette har kommunene en samfunnsutviklerrolle. Rollen knytter seg til alle sidene ved lokalsamfunnet, enten det gjelder kommunens eget tjenestetilbud, bruken av arealet i kommunen, utbygging av infrastruktur, tilrettelegging for næringsliv og selsesetting eller annet. Rollen strekker seg utover de lovpålagte oppgavene kommunene har som tjenesteproducent, og det ansvaret kommunene har for å gjennomføre nasjonal politikk.

Kommunenes rolle må ses sammen med fylkeskommunenes og statlige institusjoners ansvar og virkemidler for utvikling av infrastruktur og næringsliv mv. i regioner og lokalsamfunn.

Kommunene har et bredt sett av virkemidler for utvikling av lokalsamfunnet. Samfunns- og arealplanleggingen er grunnleggende, dertil økonomiplaner og årsbudsjetter. Investeringer i egen kommunal infrastruktur er én side av dette. Økonomisk støtte til andres aktiviteter og investeringer, så som tilskudd og garantistillelser, er også viktige virkemidler for kommunene. Investeringer i selskaper gjennom aksjekjøp og innskudd av kapital i egne selskaper kan også være tema. Andre virkemidler er for eksempel forvaltningsoppgaver (myndighetsoppgaver) og dialog med og veiledning overfor næringslivet og andre.

Utvalget viser til omtalen av samfunnsutviklerollen i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, kapittel 4, og Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, punkt 5.11.

Lån til andres investering og kjøp av aksjer

Kommunene er selvstendige politiske institusjoner med lokal forankring, og deres kompetanse er negativt avgrenset. Kommunene har og kan ta ansvar og roller som strekker seg utover det lovpålagte. Kommunenes interesser i og nytte av et investeringsprosjekt som finansieres i felleskap mellom flere aktører, kan derfor ikke bare defineres ut fra om investeringen gjelder en lovpålagt oppgave, eller ut fra om kommunen også har eierskapet og disposisjonsretten til investeringen. Utvalget viser også til at kommunal virksomhet ofte foregår i regi av kommunalt eide selskaper, og at det lokalt kan være ønske om å foreta investeringer i selskaper med et samfunnsmessig for-

mål. Dagens strenge begrensninger på hvilke formål kommunene kan ta opp lån til, kan derfor synes å stå i kontrast til at kommuner også skal ivareta lokalsamfunnets fellesinteresser utover det lovpålagte.

En eventuell utvidelse av låneadgangen vil utvide kommunenes handlingsrom til å gjennomføre lokale initiativ. Dette gjelder særlig der det er tale om disposisjoner av en størrelse hvor det ikke finnes tilstrekkelig med egne midler på budsjettet, og lånefinansiering er eneste mulighet for å kunne gjennomføre disposisjonen. Det må i alle tilfeller være et premiss at låneopptaket kan finansieres innenfor lovens balansekrav.

Etter utvalgets vurdering vil det å lånefinansiere et investeringstilskudd eller en investering i et selskap ikke nødvendigvis bare være negativt for en kommune. Ut fra et kommunalt perspektiv kan det å lånefinansiere slike disposisjoner vurderes både som hensiktsmessig og økonomisk forsvarlig, alt etter omstendighetene.

En mulighet til å kunne ta opp lån vil for eksempel ha positiv betydning for tilfeller der lånefinansiering vurderes av kommunen som den mest hensiktsmessige finansieringsform. Et eksempel på dette kan være der en kommune ønsker å yte støtte til en investering som et kommunalt eid selskap skal foreta. I et slikt tilfelle kan kommuner anse et (lånefinansiert) engangstilskudd fra kommunen som en bedre løsning enn å gi årlige tilskudd til selskapet kombinert med en kommunal garanti for selskapets låneopptak. Utvalget vil peke på at det å yte faste årlige tilskudd over en lengre periode vil kunne innebære mange av de samme økonomiske bindingene som det å ta opp et lån for å finansiere et engangstilskudd til andres investeringer. Låneopptak vil derfor ikke nødvendigvis innebære noen vesentlig større økonomisk belastning for kommunen enn alternativet. Hvorvidt det er fornuftig å lånefinansiere et investeringstilskudd eller investeringer i et selskap må imidlertid bero på en nærmere vurdering av den konkrete sak, herunder kommunens evne til å bære låneopptaket.

Utvalget viser videre til at balansen mellom kommunenes utgifter og inntekter primært reguleres av lovens balansekrav. Så fremt balansekravet oppfylles, samtidig som kommunen ivaretar sine oppgaver og plikter, kan kommunenes låneopptak betraktes som et prioriteringsspørsmål der høyere renter og avdrag er et uttrykk for kommunestyrets prioriteringer. Med et slikt perspektiv er det sentrale at låneopptaket bygger på nøye prioriteringer av nytte og kostnader, herunder vurderinger av kommunens evne til å håndtere øknin-

ger i gjelden og til å ivareta sine øvrige forpliktelser. Det generelle utgangspunktet må også være at kommunene vil utvise forsvarlighet med tanke på å ta opp lån til investeringsformål som i dag faller utenfor låneadgangen.

Med vekt på kommunenes rettslige handlefrihet, samtidig som det legges til grunn at balansekravet vil ivareta kommunens driftsbalanse over tid, kan det altså argumenteres for at låneadgangen kan utvides til å omfatte flere formål.

På den annen side må spørsmålet om å utvide låneadgangen også vurderes mot de virkningene dette kan ha for andre hensyn. En eventuell utvidelse av låneadgangen må forventes å ha størst betydning for kommuner hvor lånefinansiering av budsjettmessige grunner er eneste mulige finansieringsform. Utvalget viser til at ønsket om å kunne ta opp lån for å finansiere investeringstilskudd eller investeringer i selskaper typisk er begrunnet i at kommunen ikke har tilstrekkelige midler på egen bok. En utvidelse av låneadgangen vil dermed åpne opp for at det foretas disposisjoner som i mange tilfeller kan svekke budsjettbalansen og handlingsrommet i enkeltkommuner. Etter utvalgets vurdering tilsier dette en generell varsomhet med å utvide låneadgangen.

Etter utvalgets vurdering må loven også støtte opp om soliditeten i kommunenes økonomi. Kommuneøkonomien kan ikke måles alene ut fra kommunens evne til på kort sikt å betjene renter og avdrag. Også forholdet mellom kommunens eiendeler og gjeld (balanseregnskapet) har betydning. Utvalget mener derfor at det er grunn til fortsatt å legge stor vekt på et prinsipp om «formuesbevaring» og det finansielle ansvarsprinsipp. Prinsippene ivaretar at det bare tas opp lån til investeringer i realformue som kommunen selv rår over og har eiendomsrett til, og at det ikke tas opp lån til anskaffelser med større risiko for verditap.

Utvalget kan ikke se bort fra at en utvidelse av låneadgangen vil åpne for disposisjoner som kan gjøre gjeldsbyrden tyngre i enkeltkommuner. Lovarbeidet må også ta høyde for at kommunenes inntektsvekst er avhengig av Stortingets årlige prioriteringer. Når man ut fra siste perspektivmelding må anta at handlingsrommet i statsfinansene kan bli redusert på lang sikt,²⁰ er det grunn for å være varsom med å åpne for disposisjoner som kan svekke kommunenes handlingsrom på sikt.

Utvalget vil også peke på at en utvidet låneadgang kan åpne for et uheldig press på kommunene til å bidra i finansieringen av investerings-

prosjekter som ligger utenfor det kommunen har en klar plikt til å ivareta, eller som andre enn kommunen har ansvaret for å prioritere og gjennomføre.

Hensynet til kommunenes økonomiske handlingsrom, herunder det finansielle grunnlaget for rollen som tjenesteyter, taler altså for at kommuneloven ikke bør åpne for flere lovliggjorte låneformål («unntak»), utover det som følger av gjeldende «hovedregel» i § 50 nr. 1.

Det vises for øvrig til punktet om skillet mellom drift og investering, der utvalget foreslår at tilskudd til andres investeringer fortsatt må finansieres over driftsbudsjettet. All den tid ny lov ikke skal åpne for å finansiere tilskudd til andres investeringer med kommunens *egne kapitalinntekter*, er det heller ikke naturlig å åpne for lån til investeringstilskudd.

Konklusjon og avsluttende merknader

Utvalget viser til at kommunenes økonomiske situasjon og økonomiforvaltning er avgjørende premisser for det kommunale selvstyret. Begrensninger på kommunenes adgang til å ta opp lån bidrar til at det ikke gjennomføres disposisjoner som potensielt kan svekke det økonomiske handlingsrommet betydelig, og til å ivareta det økonomiske grunnlaget for at kommunene kan utføre sin rolle som velferdsprodusent. Utvalget viser også til at begrensninger på låneadgangen kan ha stor betydning for tilliten til den kommunale økonomi og forvaltning.

Utvalget legger avgjørende vekt på at kommuneloven må støtte opp om en økonomiforvaltning som står seg over tid, herunder en forsvarlig gjeldsutvikling. I dette ligger også at loven bør støtte opp om et «formuesbevaringsprinsipp» og det finansielle ansvarsprinsipp.

Utvalgets samlede vurdering er ut fra dette at kommuneloven ikke bør gi en generell åpning for at kommuner kan lånefinansiere investeringer i selskaper (kjøp av aksjer, kapitalinnskudd og lignende).

Utvalgets flertall (Bjørnå, Fløte, Halvorsen, Haugland, Høpsnes, Kaldheim, Narud, Neset, Renslo og Stokstad) mener at loven heller ikke bør åpne for lån til tilskudd til andres investeringer. Utvalgets flertall mener at et forbud mot å låne til investeringstilskudd er sentralt for å bygge opp under en økonomiforvaltning som står seg over tid, samtidig som det støtter opp om et «formuesbevaringsprinsipp» og det finansielle ansvarsprinsipp.

²⁰ Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*, kapittel 7.

Lovforslaget fra utvalgets flertall innebærer at bestemmelsen i gjeldende § 50 nr. 1 videreføres i ny lov som den generelle og klare hovedregel for hvilke investeringer kommunene kan ta opp lån til. Utvalget har innledningsvis nevnt enkelte eksempler på hvor det i henvendelser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært uttrykt behov for å kunne lånefinansiere investeringstilskudd eller investeringer i selskaper og lignende. Det ligger bak konklusjonen til utvalgets flertall at disse enkeltsakene ikke vurderes som et tilstrekkelig grunnlag for en generell utvidelse av låneadgangen til slike formål.

Utvalgets flertall vil presisere at lovforslaget ikke er til hinder for at kommuner fortsatt kan støtte andres investeringer med tilskudd over driftsbudsjettet, eventuelt i kombinasjon med en kommunal garanti, så fremt dette gjøres innenfor rammene av EØS-reglene om offentlig støtte. Lovforslaget er heller ikke til hinder for at kommuner kan investere i selskaper med samfunnsmessige formål, så fremt kommunen har egne disponible midler.

Utvalgets mindretall (Flåthen, Nordby og Ytterdahl) viser til at kommunene har et helhetlig samfunnsansvar og en rolle som samfunnsutvikler. Etter mindretallets vurdering er samfunnsutviklerollen og hensynet til kommunens juridiske handlefrihet og selvstyre så viktige at de begrunner en utvidelse av låneadgangen. Med en mindre strengere lov får kommunene gjennom mulighet for lånefinansiering et større handlingsrom til å yte økonomisk støtte til andre i form av investeringstilskudd. En oppmykning vil være viktig både med tanke på gjennomføring av fellesprosjekter i regi av for eksempel kommune/fylkeskommune og med tanke på investeringsprosjekter som gjennomføres i regi av et offentlig hel- eller deleid selskap. Spesielt vil en oppmykning av reglene være viktig for kommuner som ikke har penger eller andre verdier på bok, men som har økonomisk evne til å bære et låneopptak. Mindretallet understreker at også lån til investeringstilskudd bare kan tas opp innenfor det kravet til budsjettbalanse tillater.

Utvalgets mindretall ønsker derfor å åpne for låneopptak til investeringstilskudd. Adgangen må dog begrenses slik at visse vilkår må være oppfylt:

- a. Mottaker av investeringstilskuddet må være annen kommune, fylkeskommune eller staten, og mottaker skal da benytte tilskuddet til investeringer på et område hvor mottaker har et lovpålagt ansvar.
- b. Mottaker av investeringstilskuddet kan være et selskap hvor kommuner eller fylkeskommuner

har bestemmende innflytelse, men mottaker skal da benytte tilskuddet til investeringer på et område hvor tilskuddsgiver har et lovpålagt ansvar.

- c. Mottaker kan være en annen person eller selskap, men mottaker skal da benytte tilskuddet til investeringer (endringer) på denne persons/selskapets eiendom, og endringene på annen manns eiendom må anses nødvendig for å kunne gjennomføre «kommunale eller fylkeskommunale tiltak».

Vilkår a vil typisk kunne være aktuelt på veiområdet, vilkår b vil eksempelvis kunne være aktuelt på kollektivområdet, og vilkår c vil for eksempel kunne være å flytte en kraftledning for å gi rom for ønsket utvikling av infrastruktur.

Lån til enkelte andre formål

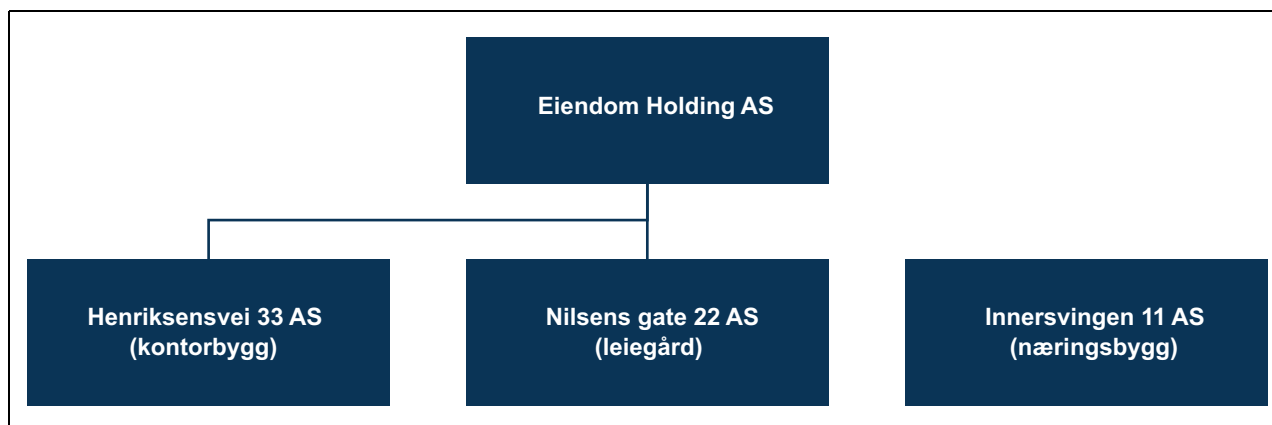
Utvalget viser til at det i visse tilfeller kan foreligge tungtveiende samfunnsmessige behov for å utvide låneadgangen til helt spesielle og avgrensede formål. Eksempelvis har gjeldende bestemmelser i § 50 nr. 3 og nr. 4 lagt til rette for at kommuner i bestemte situasjoner kan ta opp lån for å sikre *forsikringsteknisk dekning* i egen pensjonsordning.

Lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning

Utvalget foreslår at dagens bestemmelser i § 50 nr. 3 og nr. 4 oppheves. Utvalget viser til at bestemmelsene kom inn i loven i 1998 for å ivareta at enkelte kommuner den gang hadde behov for å finansiere til dels betydelige engangsutbetalinger knyttet til underdekninger i kommunale pensjonsordninger, jf. Ot.prp. nr. 41 (1997–1998). Opplysninger fra Finanstilsynet tilsier at spesialbestemmelsene i § 50 nr. 3 og nr. 4 i dag er overflødige.

Lån til kjøp av kraftaksjer eller innskudd av kapital i kraftselskaper

Etter at gjeldende kommunelov § 50 trådte i kraft fra 2000, har det vært et alminnelig forbud mot å lånefinansiere kjøp av aksjer. Med bakgrunn i kommunesektorens eierskap i kraftbransjen stilles det av og til spørsmål om loven bør åpne for lån til kjøp av kraftselskaper, også i Stortinget, se for eksempel kommunalkomiteens innstilling Innst. O. nr. 63 (2000–2001) til representantforslaget i Dokument nr. 8:33 (2000–2001).



Figur 19.8 Organisering av eierskapet til eiendom

Det vises til utvalgets drøftelse ovenfor. Utvalgets vurdering er at hensynet til å trygge kommuneøkonomien også gjør seg sterkt gjeldende i spørsmålet om kommunene bør ha adgang til lånefinansiere kjøp av kraftaksjer eller til å skyte inn egenkapital i kraftselskaper. På generelt grunnlag vil det være slik at kjøp av aksjer og kapitalinnskudd i kraftselskaper vil kunne utgjøre betydelige beløp sett i forhold til kommunenes økonomi, og at slike investeringer innebærer en budsjettbelastning og en økonomisk risiko som kan være tung å bære for kommunene. Utvalget vil derfor ikke foreslå å åpne for lån til slike formål. Utvalget har ikke drøftet hvilken betydning dette har for utviklingen av kommunalt eierskap, eierstrukturene og utviklingen av kraftbransjen.

Lån til kjøp av single-purpose eiendomsselskap

Utvalget viser til at det i dag er vanlig at næringseiendom (kontorbygg, leiegårder, tomter og så videre) eies av aksjeselskaper som har som eneste formål å eie og drifte (leie ut) denne ene eiendommen. Disse selskapene kalles gjerne single-purpose eiendomsselskaper, av utvalget heretter omtalt som *eiendomsselskaper*. Dette må her forstås som «rene» selskaper som kun eier én eiendom, uten annen virksomhet ved siden av.

Videre er det vanlig at eierskapet til eiendomsselskapene ligger i et morselskap, som da eier sine ulike eiendommer indirekte gjennom aksjene i eiendomsselskapene. I stedet for at ett selskap eier alle sine eiendommer direkte «på egen bok», organiseres altså eierskapet til eiendommene i en konsernstruktur med ett eiendomsselskap (døtre) for hver eiendom, se illustrasjonen i figur 19.8.

Utvalget legger til grunn at kjøp og salg av eiendom dermed skjer på én av to måter. Det ene

alternativet er at kjøper overtar selve eiendommen fra datterselskapet (eiendomstransaksjon). Det andre alternativet, som har blitt vanlig i eiendomsmarkedet av skattemessige grunner, er at kjøper overtar morselskapets aksjer i det aktuelle datterselskapet (selskapstransaksjon).

Kommuner har adgang til å kjøpe eiendom på begge måtene. Kommunelovens generelle forbud mot å låne til aksjekjøp tilsier imidlertid at kommunene bare kan *lånefinansiere* kjøpet hvis det skjer i form av en eiendomstransaksjon. Det vil si at hvis en kommune kjøper eiendom gjennom en selskapstransaksjon, så må dette finansieres fullt ut med egenkapital. Utvalget viser til at selgere av eiendom på grunn av skattemessige forhold foretrekker å selge aksjene i eiendomsselskapet, og ikke alltid vil være villige til å selge selve eiendommen, heller ikke mot et høyere pristilbud fra kommunen. Dette henger sammen med at salg av single-purpose eiendomsselskap er skattemessig mer gunstig enn salg av selve eiendommen, fordi morselskapet kan benytte seg av den såkalte fritaksmetoden i skatteberegningen. Hvis kommunen i slike tilfeller ikke har nok egenkapital for å kunne gjennomføre aksjekjøpet, vil dagens lov være et hinder for at kjøpet blir gjennomført. Mange av landets kommuner vil før eller senere kunne møte denne problemstillingen ved anskaffelse av eiendom. Det kan være tale om alt fra tomtekjøp til kjøp av kontorbygg, leiegårder eller annen eiendom kommunen har behov for.

Utvalget foreslår at kommuneloven skal gi adgang til å låne til kjøp av single-purpose eiendomsselskaper. Dette legger til rette for at kommunene kan skaffe seg nødvendig eiendom med lånefinansiering, bare gjennom en annen transaksjonsform enn tradisjonelle eiendomskjøp. Etter utvalgets vurdering er det unødig strengt at loven hindrer kommuner i å skaffe seg nødvendig eien-

dom på en måte som ellers synes forsvarlig. Utvalget bygger forslaget på at risikoforholdene i rene eiendomsselskaper er mer oversiktlige, og at det ikke er uvanlig at selger bare ønsker å selge eiendommen ved å overdra aksjene i eiendomsselskapet.

Utvalget viser til at single-purpose eiendomsselskaper skiller seg fra «vanlige» aksjeselskaper ved at det er eiendommen som er selskapets hovedaktivum, og at det ikke drives annen virksomhet i selskapet. Risikoforholdene i slike rene selskaper er mer oversiktlige, og risikoen som overtas, er primært knyttet til forhold ved selve eiendommen. Slik risiko følger også med ved kjøp av selve eiendommen. Etter utvalgets vurdering gir dette grunn til å behandle lånefinansiering av aksjer i slike selskaper særskilt, som et unntak fra det generelle forbudet mot å lånefinansiere kjøp av aksjer. Det alminnelige utgangspunktet er likevel at kjøp av eiendomsselskaper kan være mer risikofylt enn å kjøpe bare eiendommen. Dette skyldes at det *kan* ligge skjulte forpliktelser i selskapet som ikke fremgår direkte av regnskapet. Kjøp av et eiendomsselskap vil derfor forutsette nærmere undersøkelser av økonomiske, skattemessige og juridiske forhold rundt selskapet (*due diligence*), i tillegg til undersøkelser av eiendommen. At kommuner gjennomfører undersøkelser av risikoen i selskapet, vil være et kommunalt ansvar under paraplyen god økonomiforvaltning, og foreslås ikke lovfestet.

Utvalget foreslår flere vilkår som alle må være oppfylt for at kommuner skal kunne ta opp lån til anskaffelse av eiendom gjennom kjøp av eiendomsselskap. Essensen skal være at kommuner kan lånefinansiere kjøp av aksjer i rene selskaper hvor selskapet ikke har annet innhold av betydning enn en eiendom. Formelt lånefinansieres aksjer. Den underliggende realitet må være at det er eiendommen – rettigheter, forpliktelser og risiko knyttet til denne – som lånefinansieres. Lovforslagets vilkår og begrepet *eiendomsselskap* bygger delvis på forskrift 30. november 2007 nr. 1336 om unntak fra aksjeloven § 8-10.²¹

For det første foreslås det at vilkåret for lånefinansiering er at *samtlig*e aksjer i eiendomsselskapet skal kjøpes. Kjøp av deler av et eiendomsselskap faller utenfor forslaget. Dette bygger på at

det skal være tale om å skaffe seg eiendom til kommunens *eget bruk*.

For det andre må det være tale om kjøp av aksjer i et eiendomsselskap, slik kommuneloven definerer et eiendomsselskap. Det første vilkåret er at eiendomsselskapet ikke driver med annen virksomhet enn å eie fast eiendom og å drifte (leie ut) denne. Eksempelvis kan eiendomsselskapet ikke eie aksjer i andre eiendomsselskaper. Det andre vilkåret er at selskapet ikke har forpliktelser som knytter seg til andre forhold enn det som gjelder selve eiendommen og driften av denne. Vilkaåret understreker at selskapets virksomhet ikke kan være (eller kan ha vært) annet enn å bare eie og drifte den aktuelle eiendommen. Det tredje vilkåret utelukker eiendomsselskaper som har egne ansatte utover daglig leder, som også understreker at det ikke er adgang til å lånefinansiere kjøp av aksjer i et selskap som ikke er å anse som et rent eiendomsselskap.

Prisen på aksjene i et eiendomsselskap vil kunne være betydelig lavere enn markedsværdien på selve eiendommen, særlig fordi prisen ved salg av selve eiendommen også må ta høyde for de økte skattekostnadene selger har ved å selge eiendommen. Prisforskjellen vil gjerne være større der det har vært en sterk vekst i markedsprisene på eiendom, fordi dette isolert sett øker skattepliktig gevinst. Selve aksjekjøpet vil også være fritatt for dokumentavgift. Hvor stor prisforskjellen mellom de to kjøpsmåtene vil være, er gjenstand for forhandlinger mellom kjøper og selger.

Hvor store kostnadsforskjeller det totalt sett vil være mellom de to alternativene for kommunen, vil bero på flere forhold. Eksempelvis vil skatteforpliktelser i eiendomsselskapet som kommunen kjøper, uansett måtte dekkes, enten gjennom husleie eller i forbindelse med avvikling av selskapet. Ved en eventuell selskapsavvikling og overdragelse av eiendommen til kommunen påløper også dokumentavgift. Det må være en del av kommunens forundersøkelser å vurdere avviklingskostnadene, blant annet hvor store de latente skatte-/avgiftspliktene vil være i forbindelse med avvikling.

Kommuner som kjøper et eiendomsselskap, vil sitte med et selskap som må forvaltes i samsvar med aksjelovens regler, med krav til styre, daglig leder og så videre. Det vil kunne være hensiktsmessig for kommunen å avvikle selskapet og overdra eiendommen til kommunen. Andre ganger kan det være hensiktsmessig å videreføre selskapsformen. Dette må etter utvalgets vurdering være opp til det lokale skjønn, og foreslås ikke lovregulert.

²¹ Forskriften § 10 gir «rene» eiendomsselskaper adgang til å pantsette eiendommen dersom den som kjøper aksjene i selskapet, har behov for å bruke eiendommen som sikkerhet for kreditt i forbindelse med ervervet. Forutsetningen er at eiendomsselskapet oppfyller visse vilkår/innehar visse egenskaper.

Utvalget presiserer at lån til kjøp av rene eien-
domsselskaper må inngå i beregningen av mini-
mumsavdraget for lån.

19.9 Finansforvaltning

19.9.1 Innledning

Dette punktet handler om hvordan reglene for
kommunal finans- og gjeldsforvaltning bør utfor-
mes.

Utvalget foreslår at det generelle forbudet mot
å ta på seg vesentlig finansiell risiko videreføres
sammen med kommunestyrets plikt til å fastsette
et finansreglement. Det presiseres at reglene også
gjelder for gjeldsforvaltningen. Utvalget foreslår
at det fortsatt gis nærmere regler om styring og
kontroll med finans- og gjeldsforvaltningen i for-
skrift. Dette understreker det lokale ansvaret for å
innrette forvaltningen på en forsvarlig og økono-
misk fornuftig måte og å etablere systemer og
rutiner for oppfølging, rapportering og avviks-
håndtering.

19.9.2 Gjeldende rett

Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette
regler for finansforvaltningen (finansreglement),
jf. kommuneloven § 52 nr. 1. Med finansforvalt-
ning siktes det både til forvaltningen av midler og
til forvaltningen av gjeld. Reglementet er en
instruks for hvordan administrasjonen skal ivareta
forvaltningen på kommunestyrets eller fylkestin-
gets vegne.

Finansreglementet må utformes slik at forvalt-
ningen skjer innenfor rammene av kommunelo-
ven § 52 nr. 3. Bestemmelsen fastsetter at kommu-
nene og fylkeskommunene skal forvalte sine mid-
ler med tilfredsstillende avkastning, uten vesent-
lig finansiell risiko og slik at de kan dekke beta-
lingsforpliktelser ved forfall (være likvid). Loven
utdyper ikke hva som ligger i begrepene tilfreds-
stillende avkastning og vesentlig finansiell risiko.

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
finansforvaltning (finansforskriften). Forskriften
stiller blant annet krav til innholdet i finansregle-
mentet, krav til kompetanse og krav om ekstern
kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene
for forvaltningen. Forskriften gir også regler om
rapportering.

19.9.3 Utvalgets vurderinger

Krav til finans- og gjeldsforvaltningen

Det er avgjørende for kommunenes økonomi og
tilliten til den kommunale forvaltning at det ikke
eksisterer en finansiell risiko i finans- og gjeldsfor-
valtningen som kan skape budsjettmessig uba-
lanse eller tvil om kommunens evne til å betale
sine forpliktelser.

Utvalget viser til at alle kommuner mer eller
mindre er utsatt for finansiell risiko, både ved
plasseringen av midler og på gjeldssiden. Loven
må derfor fortsatt har bestemmelser om finans-
og gjeldsforvaltning. Det sentrale spørsmålet er
hvordan regelverket best bidrar til at kommuner
ikke påtar seg for stor risiko, og om gjeldende
regelverk i så måte er hensiktsmessig.

Etter utvalgets mandat skal loven være en
rammelov. Som utgangspunkt betyr dette at
reglene om finans- og gjeldsforvaltning fortsatt
bør være generelle bestemmelser, og at forvalt-
ningen ikke reguleres i detalj.

Utvalget viser til at dagens lov dekker tre helt
sentrale forhold, jf. gjeldende § 52 nr. 1 og nr. 3.
Det første er det generelle forbudet mot å ta
vesentlig finansiell risiko. Det andre er å oppnå til-
fredsstillende avkastning. Det tredje er plikten til
å utarbeide finansreglement. Disse rammene leg-
ger til rette for at forvaltningen kan skje på en
hensiktsmessig måte ut fra lokale behov, under
forutsetning av at dette gjøres forsvarlig. Plikten
til å utarbeide et finansreglement plasserer også
ansvaret for forvaltningen tydelig hos kommune-
styret selv. I dette ligger det blant annet at kom-
munestyret må ta stilling til hva som vil være en
tilfredsstillende avkastning uten at man tar på seg
vesentlig risiko, og et ansvar for å følge opp for-
valtningen av finansielle midler og gjeld. Etter
utvalgets vurdering er slike generelle krav viktige
for å kunne bygge opp under at kommunene har
et bevisst forhold til risiko og eierskap til egen
finans- gjeldsforvaltning. Slike generelle krav til
forvaltningen er for øvrig på linje med andre
regler på økonomiområdet, hvor det også er lagt
til grunn at det må gjøres lokale vurderinger av
risiko og forsvarlighet.

Utvalget foreslår at innholdet i gjeldende kom-
munelov § 52 nr. 1 og nr. 3 videreføres. Man hol-
der da fast ved at loven bare angir grunnleggende
krav til finansforvaltningen, og at det ikke utfor-
mes detaljerte lovregler om forvaltningen, eksem-
pelvis om hva som er lovlige eller ikke lovlige dis-
posisjoner. Dette innebærer også at ny lov heller
ikke utdyper når det må anses å foreligge vesent-
lig risiko, eller hva som anses å være tilfredsstil-

lende avkastning. Utvalget foreslår at departementet fortsatt skal ha hjemmel til å fastsette nærmere regler om finansforvaltningen i forskrift, se nedenfor.

Vesentlig finansiell risiko

Lovens begrep finansiell risiko er ment å dekke alle former for finansiell risiko, så som kredittrisiko, kursrisiko, renterisiko, likviditetsrisiko og så videre. Utvalget ser det ikke som mulig på en enkel og hensiktsmessig måte å lovfeste en nærmere grense for når det må anses å foreligge vesentlig finansiell risiko.

Utvalget legger til grunn at vurderingen av om det foreligger 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 kommunenes oppgaver, og i lys av at kommuner til enhver tid må være i stand til å kunne dekke sine betalingsforpliktelser.

I forlengelsen av dette vil utvalget peke på enkelte sider ved hvordan begrepet vesentlig finansiell risiko må forstås. Siden kommunenes økonomiske stilling kan variere, og risikoen i en portefølje varierer med svingninger i markedet, må begrepet vesentlig finansiell risiko forstås som et relativt og ikke konstant begrep. Det kan derfor underveis være behov for å tilpasse finansforvaltningen til markedsutviklingen og til utviklingen i egen økonomi. Stresstesting av porteføljen vil her være et nyttig virkemiddel.

Vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens samlede portefølje og mot enkelte disposisjoner. Både porteføljen og enkeltdisposisjoner vil kunne være gjenstand for lovlighetskontroll.

Økonomisk sett vil det som utgangspunkt være naturlig at det er den samlede porteføljen som er gjenstand for vurdering av om det foreligger vesentlig finansiell risiko. Hvis porteføljen er satt sammen av enkeltdisposisjoner som i sum må anses å utgjøre vesentlig finansiell risiko, vil porteføljen måtte anses å være i strid med loven. Dette selv om de enkelte disposisjonene hver for seg ikke utgjør en vesentlig finansiell risiko.

I en portefølje vil det kunne ligge enkeltavtaler som isolert sett kan anses som risikofylte. Selv om en enkelt finansiell avtale alene vil kunne anses som risikofyllt, vil egenskapene ved avtalen like fullt kunne være et bidrag til å redusere risikoen i den samlede porteføljen. Hvis det er tilfellet, vil dette trekke i retning av at den aktuelle avtalen ikke anses å innebære vesentlig finansiell risiko.

Eksempelvis vil en rentebytteavtale koblet mot underliggende lån kunne være en fornuftig måte å sikre renten på.

Hvis en enkeltstående avtale ikke bidrar til å redusere risikoen i en portefølje, og samtidig bærer preg av spekulasjon, vil det likevel være grunnlag for å vurdere om den bestemte avtalen innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med loven. Eksempelvis vil en rentebytteavtale alene måtte anses som et rent veddemål om renteutviklingen.

Utvalget vil understreke at kommunene ikke bare er utsatt for risiko på aktivasiden. Også gjeldsforvaltningen kan innrettes slik at det oppstår risiko som må håndteres. Et eksempel på dette er bruk av kortsiktige lån ved finansiering av langsiktige investeringer. Dette er en løsning som flere og 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 sjetten måned. I slike rullerende låneopp-tak ligger det blant annet en refinansieringsrisiko som man ikke kan se bort fra. I lovforslaget presiserer derfor utvalget at forbudet mot å ta på seg vesentlig finansiell risiko også gjelder for gjeldsforvaltningen.

Tilfredsstillende avkastning

Utvalget legger til grunn at vurderingen av hva som vil være vesentlig finansiell risiko for en kommune, legger de ytre rammene for hvordan kommunen kan forvalte sine midler og sin gjeld. Dette legger også begrensninger på hva som kan anses å være tilfredsstillende avkastning på kommunens midler. Det normale utgangspunktet er at jo lavere risiko en må ha i porteføljen, jo lavere avkastning kan man forvente.

Utvalget vil understreke at kommunenes plikt til å oppnå tilfredsstillende avkastning ikke må forstås som en plikt til å oppnå høyest mulig avkastning uten å ta hensyn til risiko. Hensikten med bestemmelsen om at kommunen skal søke en tilfredsstillende avkastning, er å markere kommunenes ansvar for å forvalte sine midler på en økonomisk fornuftig måte, hvor avkastning på kommunenes midler er et bidrag til den kommunale økonomien. Det å få riktig betalt for den risikoen kommunen har i sin portefølje, er også en del av dette. Dette må også ses i et langsiktig perspektiv, hvor avkastning på midlene er nødvendig for å kunne opprettholde realverdien av kommunens finansformue.

Utvalget vil presisere 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, slik at kommunen kan innfri sine løpende betalingsforpliktelser. For midler som kan forvaltes i et lengre perspektiv, åpner loven for å kunne ta noe høyere risiko med sikte på å oppnå noe høyere avkastning.

Lovforslaget må forstås slik at det er kommunestyret selv som innenfor rammene av en forsvarlig forvaltning avgjør hva som vil være en tilfredsstillende avkastning for kommunen. Forutsetningen er at det ikke foreligger vesentlig finansiell risiko. Lovforslaget er for eksempel ikke ment å være i veien for at kommunen kan velge å forvalte sine midler til risikofri rente. Utvalget legger til grunn at avveiningene mellom det å få en tryggere og mer stabil avkastning og det å ha en portefølje som kan gi noe høyere forventet avkastning over tid med større årlige svingninger, er en vurdering som må bygge på det lokale skjønnet (fritt skjønn). Spørsmålet om hva som er tilfredsstillende avkastning, er derfor et spørsmål som ikke kan være grunnlag for en lovlighetskontroll, i motsetning til spørsmålet om det foreligger vesentlig finansiell risiko.

Forskriftsregler om styring og kontroll

Dagens lov gir departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko. I merknaden til loven er dette eksemplifisert med forbud mot bestemte finansielle disposisjoner. Spørsmålet er om ny lov skal videreføre departementets adgang til å fastsette slike forskriftsregler.

Utvalget viser til at departementet ikke har benyttet forskriftshjemmelen til å gi slike regler etter at loven ga adgang til dette i 2000. Dagens finansforskrift inneholder ingen detaljerte regler om eller forbud mot bestemte disposisjoner. Det er for eksempel ikke gitt regler om hvilke type aktiva som kan inngå i porteføljen, hvordan gjeldsporteføljen skal settes sammen, eller hvordan finansielle instrumenter (derivater) kan benyttes.

Utvalgets vurdering er at forskriftshjemmelen ikke lenger skal omfatte regler om bestemte finansielle disposisjoner. Utvalget trekker frem følgende grunner til dette: Detaljerte regler som legger sterkere begrensninger på hvilke finansielle instrumenter som kan benyttes i finansforvaltningen, kan på den ene siden gi noe høyere trygghet for at kommuner ikke tar på seg vesentlig risiko.

På den annen side kan slike regler ikke erstatte behovet for at kommunene har et bevisst forhold til risiko, og at de har kunnskap om hvordan de skal håndtere den, og behovet for at de tar ansvar for å ha systemer for styring og kontroll med dette. Regler om enkelte bestemte disposisjoner vil heller ikke gi full trygghet for at det ikke foreligger vesentlig risiko. Avgrensede forbud mot å benytte seg av særskilte finansielle produkter sikrer ikke mot at det kan oppstå risiko i porteføljen, selv om porteføljen bare skulle bestå av verdipapirer som hver for seg fremstår som «snille». Deres regelverket også skal legge føringer for sammensetningen av porteføljer, for å sikre at det ikke oppstår vesentlig risiko i porteføljen, både på aktiva- og passivasiden, vil dette kreve et stort omfang av forskriftsregler. Utvalget viser til forskrift 20.12.2007 nr. 1457 om livsforsikringsselskapers og pensjonsforetaks kapitalforvaltning som illustrasjon på hvordan kapitalforvaltningen er gjennomgående regulert på dette området. Forskriften illustrerer at nærmere regulering av finansiell risiko vil måtte være svært omfattende.

Utvalget foreslår at forskriftshjemmelen i stedet begrenser seg til å gjelde forskriftsregler om styring og kontroll med finansforvaltningen. Utvalget sikter her til slike regler som er gitt i gjeldende finansforskrift. Utvalget begrunner dette med at finansområdet er et område med potensiell stor risiko som man lokalt må ha god styring og kontroll med. Regler som de som finnes i dagens finansforskrift, støtter opp om dette. Forskriften er relativt ny, og den fikk bred oppslutning i høringsrunden i 2008/09. Det har vært få tolkningsspørsmål knyttet til forskriften, noe som kan indikere at den er rimelig tilgjengelig for brukerne og mulig å praktisere på en god måte. Denne typen forskriftsregler gir også kommunene rom for å utforme innholdet i finansreglementet, rutinene og rapporteringen ut fra lokale behov. Med dette menes at kommuner som ønsker en enklere finans- og gjeldsforvaltning, kan utforme enklere reglementer, rutiner og rapportering. For de som ønsker å ha en mer avansert tilnærming til forvaltningen, må reglementet, rutinene og rapporteringen gjenspeile dette.

Anvendelsesområdet for reglene om finansforvaltning

Utvalgets forslag innebærer at reglene om finansforvaltning, herunder hva finansreglementet skal omfatte, fortsatt avgrenses til det som gjelder forvaltningen av langsiktige og kortsiktige finansielle midler/likviditet og gjeld.

Reglene er ikke ment å gjelde for investeringer i selskaper som har et støttemessig preg, eller for investeringer i selskaper med et bredere samfunnmessig formål (eksempelvis eie av kraftak-sjer). De er heller ikke ment å gjelde for utlån med sosialt formål (formidlingslån til bolig-formål). Kommunene har for øvrig mulighet til å utvide eller supplere finansreglementet med regler for håndteringen av andre former for økonomisk risiko, eksempelvis reglement for garantistillelser.

19.10 Garantier

19.10.1 Innledning

I dette punktet vurderer utvalget reglene om kommunale garantier, spesielt med tanke på risikoen som garantier kan representere.

Utvalget har lagt vekt på at kommuneloven må ha egne regler om garantier som ivaretar at kommunale garantier kun stilles når det er økonomisk forsvarlig, selv om dette griper inn i hvilke typer formål kommuner kan garantere for.

Utvalget foreslår å videreføre den statlige garantigodkjenningen for garantier og forbudet mot å garantere for næring. Hensynet til økonomisk forsvarlighet foreslås tydeliggjort med et nytt vilkår om at det ikke kan stilles garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Garantier av små beløp vil fortsatt være unntatt godkjenningsordningen.

Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å harmonisere kommunelovens garantiregler med EØS-reglene om offentlig støtte, siden kommuneloven skal ivareta hensynet til økonomisk forsvarlighet. Utvalget minner om at støtteforbudet etter EØS-avtalen favner bredere enn kommunelovens forbud mot garantier til næring. Kommunene må fortsatt alltid vurdere om det å stille garanti for et konkret tilfelle er i tråd med EØS-reglene om offentlig støtte. Dette gjelder også garantier som er godkjent etter kommuneloven. At en garanti er godkjent etter kommuneloven, må ikke forstås som en bekreftelse på at garantien er tillatt etter støttereglene.

19.10.2 Gjeldende rett

Kommuneloven

Kommuneloven § 51 nr. 1 fastsetter at vedtak om å stille kausjoner og andre økonomiske garantier skal godkjennes av departementet. Med *kausjoner* menes at kommunen står inne for en annen per-

sons forpliktelser overfor tredjemann, typisk et lån (tredjemannsgarantier). Med *annen økonomisk garanti* siktes det til selvstendige garantier. Det vil si garantier som ikke er knyttet til en tredjepersons fordring, eksempelvis et løfte om å dekke et mulig underskudd.

Godkjenningen er en kontroll med at garantien ikke kan skape økonomiske problemer for kommunen, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), punkt 10.6. Den omfatter også kontroll med at garantien ikke strider mot forbudet mot garantier til næringsvirksomhet, jf. § 51 nr. 2.

Garantier under 500 000 kroner er unntatt fra godkjenning, jf. forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier (garantiforskriften). Lovens forbud mot å garantere for næring gjelder også for garantier som er under grensen på 500 000 kroner, selv om slike ikke er underlagt godkjenningsordningen.

Begrepet *næringsvirksomhet* i § 51 nr. 2 omfatter forretningsmessig virksomhet hvor siktemålet er økonomisk gevinst, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92), side 296. Når virksomheten drives i et marked og formålet er å tilføre eieren økonomisk gevinst, må virksomheten regnes som næring. I forarbeidene er det også lagt vekt på om det er en reell økonomisk risiko knyttet til det marked som virksomheten opererer i. Etter omstendighetene kan dermed virksomhet som driver i et marked, bli regnet som næring i kommunelovens forstand, selv om det ikke foreligger gevinstsiktemål, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), kapittel 10.5. Forbudet mot garantier til næring må forstås i lys av at dette kan innebære høy risiko, og at det tidligere har forekommet vesentlige tap på garantier til næringslivet. Garantier til næringslivet har heller ikke vært ansett som en kommunal oppgave.

Nærmere regler er gitt i garantiforskriften. Blant annet åpner forskriften § 6 for at kommuner kan garantere for gjeld som de tidligere har hatt direkte eller indirekte ansvar for.

EØS-reglene om offentlig støtte

Hovedregelen er at kommuner ikke kan yte støtte til foretak som driver økonomisk aktivitet, hvis støtten kan virke konkurransevridende og påvirke samhandelen i EØS-området.²²

Støtte av mindre økonomisk verdi (bagatellmessig støtte) anses ikke å påvirke konkurransen eller samhandelen, og regnes derfor ikke som ulovlig støtte. Terskelen for bagatellmessig støtte er 200 000 euro (cirka 1,9 mill. kroner) over 3 år.

²² EØS-avtalen artikkel 61 (1).

For kausjoner er dette regnet om til et maksimalt garantibeløp på 1,5 mill. euro (cirka 14 mill. kroner) med løpetid på maksimalt 5 år, alternativt 750 000 euro (cirka 7 mill. kroner) med løpetid inntil 10 år eller tilsvarende. I tillegg er vilkåret at garantibeløpet ikke overstiger 80 prosent av det underliggende lånet.²³

Som hovedregel kan det gis bagatellmessig støtte uavhengig av hvilken aktivitet/hvilket formål som støttes.²⁴ Det er enkelte unntak fra dette. Særlig relevant er unntaket om at det ikke kan gis bagatellmessig støtte til bedrifter i økonomiske vanskeligheter. Krise- og omstrukturingsstøtte må gis i tråd med særskilte vilkår, notifiseres og godkjennes av ESA.²⁵

Det kan også gis støtte til formål som i utgangspunktet rammes av hovedregelen, dersom støtten faller inn under det alminnelige gruppeunntaket (forhåndsgodkjent støtte).²⁶ Gruppeunntakene er rettet inn mot spesifikke formål/aktiviteter, eksempelvis miljøtiltak, FoU, energieffektivisering, kulturformål og idrettsanlegg. Unntakene stiller også opp en rekke vilkår for hvordan støtten må utformes. Støtten må for eksempel være transparent, den må ikke være høyere enn angitte terskler, og det forutsettes gjerne egenandeler fra mottaker.

Forholdet mellom støttereglene og kommuneloven

EØS-reglens forbud mot offentlig støtte er ikke sammenfallende med kommunelovens forbud mot å stille garantier for næringsvirksomhet. I mange tilfeller vil en garanti kunne være tillatt etter kommuneloven, men samtidig være ulovlig støtte etter EØS-reglene. Det vil også kunne forekomme at en garanti er forenlig med støttereglene (bagatellmessig støtte og støtte innenfor gruppeunntakene), men likevel i strid med forbudet mot garantier til næring.

Det alminnelige utgangspunktet er at støtteforbudet favner bredere enn kommunelovens forbud mot garantier til næring. Det skal mindre til for at en garanti rammes av forbudet mot offentlig støtte enn av forbudet mot garantier til næring. Det er særlig virksomhet som ikke har noe gevinstformål, men som opererer i et marked i konkurranse med andre, som kan rammes av støtteforbu-

det, uten samtidig å være ulovlig etter kommuneloven.

Det at en garanti er godkjent etter kommuneloven § 51 nr. 1, innebærer *ikke* at garantien er vurdert opp mot og går klar av EØS-reglene om offentlig støtte.

19.10.3 Utvalgets vurderinger

19.10.3.1 Generelle merknader

Departementet utarbeidet i 2013 en oversikt som viser at kommunene ved utgangen av 2012 hadde et samlet brutto kausjonsansvar på over 20 mrd. kroner (unntatt selvstendige garantier). Dette tilsvarte om lag 6 prosent av kommunenes samlede driftsinntekter i 2012. Kausjonsansvaret er fordelt på over 3 000 lån som er tatt opp av andre. Det reelle garantiansvaret, det som eventuelt vil måtte innfris i de enkelte tilfellene, vil være lavere enn bruttobeløpet, eksempelvis som følge av at det er stilt realisikkerhet bak garantien. Garantiene er for en stor del gitt til formål som barnehager, skoler og helse- og omsorg samt til boliger, teknisk sektor og samferdsel. Garantier knyttet til kultur, idrett og andre ideelle formål er også utbredt.

Fylkeskommunene hadde på samme tidspunkt et samlet kausjonsansvar oppunder 30 mrd. kroner (brutto). Dette tilsvarte om lag 42 prosent av fylkeskommunenes driftsinntekter. I all hovedsak gjelder dette bompengeselskapenes lån ved utbygging av europaveier og riksveier.

Det er også vanlig å gi støtte i form av selvstendige garantier (for eksempel underskuddsgarantier). Utvalget antar at de selvstendige garantiene er av betydelig mindre beløp enn kausjonene.

Departementets oversikt bekrefter at garantier er et virkemiddel som er mye brukt av kommunene og fylkeskommunene. Dette må ses i lys av at kausjoner reduserer lånekostnadene. Rentedifferansen på et lån med og uten kommunal garanti er betydelig, anslått til om lag 1 1/2–2 prosentpoeng. Der kommunene også bidrar med tilskudd for å finansiere virksomheten, vil kausjoner kunne gi en besparelse på kommunens budsjett. Garantier kan også være avgjørende for om et tiltak realiseres eller videreføres. Utvalget mener derfor at loven fortsatt må åpne for kommunale garantier.

Ifølge departementets oversikt har det i perioden 2008–2012 vært et meget beskjedent omfang av innfrielse av kausjonsansvar. Dette indikerer at sektoren som helhet har forvaltet garantirisiko på en trygghende måte. Risikoen ved garantier må likevel ikke undervurderes.

²³ ESA State Aid Guidelines, Part V: State Guarantees.

²⁴ Kommisjonsforordning (EU) nr. 1407/2013 av 18. desember 2013.

²⁵ ESA State Aid Guidelines, Part III: Aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty.

²⁶ Kommisjonsforordning (EU) nr. 651/2014 av 17. juni 2014.

Når kommuner vurderer å stille en garanti, må nytten vurderes opp mot de potensielle konsekvensene av å måtte innfri garantien. Dette handler om lokalpolitiske prioriteringer og viljen til å ta en kalkulert risiko. Anses nytten som stor, kan også viljen til å ta på seg risiko øke. Et garantiansvar kan medføre vesentlige økonomiske tap. Av forsiktighetsgrunner er det derfor nødvendig at loven fortsatt regulerer garantier spesielt. Behovet for å regulere garantier spesielt må også ses i lys av garantiens hypotetiske karakter. Til forskjell fra disposisjoner, som må ha budsjettmessig dekning, vil garantier ikke belaste budsjettet i dag. Når garantier kan oppleves som kostnadsfrie, vil det være en mulighet for at garantier ikke blir underlagt de samme risikovurderingene og prioriteringene som andre tiltak. Loven bør derfor fortsatt bidra til at det foretas nødvendige forsvarlighetsvurderinger, og at det kun stilles garantier når dette er økonomisk forsvarlig, selv om dette vil legge visse begrensninger på adgangen til å stille garantier. I det følgende omtales mekanismene for dette.

19.10.3.2 Statlig godkjenning av garantier

Godkjenningsordningen

Kommunenes autonomi og selvstyreverdiene innebærer som det klare utgangspunkt at vedtak ikke skal være underlagt statlig godkjenning. Statlig godkjenning av garantier innebærer at kommunene ikke har myndighet til å binde seg til garanti-forpliktelse uten at departementet bekrefter at garantivedtaket kan iverksettes. Dette er en sterk inngripen i den lokale handlefriheten som taler for at godkjenningsordningen ikke videreføres.

Garantiens hypotetiske karakter tilsier etter utvalgets vurdering at loven bør ha en særskilt mekanisme som sikrer at risikoen i en garanti ikke blir undervurdert. Utvalget har vurdert om dagens godkjenningsordning kan erstattes med et avsetningskrav, tilsvarende det departementet drøftet i Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), punkt 10.6. I teorien bygger et avsetningskrav på at garantier prises ut fra antatt risiko, og dersom garantien stilles, må det avsettes et beløp som kan dekke et eventuelt tap. Dette synliggjør en teoretisk kostnad i regnskapet som kan måles opp mot andre prioriteringer. Etter utvalgets vurdering vil en prissetting av garantier innebære fare for at prisen, bevisst eller ubevisst, settes for lavt. Terskelen for å stille garantien vil dermed reelt være for lav, samtidig som tapsavsetningen også blir lav. Tilsvarende innebærer en prissettingsmekani-

nisme at prisen også kan bli satt for høyt, slik at terskelen for å stille garantien blir urimelig høy. Utvalgets vurdering er at et avsetningskrav ikke er et reelt betryggende alternativ til dagens godkjenningsordning.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre godkjenningsordningen. Hensikten med godkjenningsordningen er at den skal virke forebyggende som en allmenn sikkerhetsmekanisme, uavhengig av kommunens økonomiske stilling på tidspunktet garantien gis. Unntatt fra godkjenningsordningen vil være garantier av små beløp, se omtale av dette nedenfor.

Godkjenning skal være et virkemiddel for å sikre at det kun stilles garantier når dette er økonomisk forsvarlig, uavhengig av hvilket formål det stilles garanti for. For å tydeliggjøre dette foreslår utvalget å lovfeste at det ikke kan stilles garantier som innebærer *vesentlig økonomisk risiko* for kommunen. At en garanti godkjennes, innebærer imidlertid ikke at garantien er risikofri, og at den ikke kan komme til innfrielse. I tillegg er det naturlig at godkjenningen omfatter en vurdering av om garantien går klar av forbudet mot å garantere for *næring*. Begrepene *vesentlig økonomisk risiko* og *næringsvirksomhet* omtales nedenfor.

Godkjenningsordningen gir departementet myndighet til å nekte godkjenning dersom lovens vilkår er brutt, altså hvis det vurderes å foreligge vesentlig økonomisk risiko, eller hvis garantien anses å være stilt til næringsvirksomhet. Ordningen er ikke en hjemmel for departementet til å nekte godkjenning ut fra andre forhold enn de vilkår som fremgår av kommuneloven, eksempelvis ut fra en vurdering av hva som er hensiktsmessige formål å garantere for.

Godkjenningsordningen gir departementet et lovfestet ansvar for å bidra til forsvarlighet gjennom på selvstendig grunnlag å vurdere om det foreligger vesentlig økonomisk risiko i det aktuelle tilfellet. Godkjenningsordningen innebærer imidlertid ikke at risikovurderingen overlates til departementet alene. Primæransvaret for å vurdere om risikoen ved en bestemt garanti er forsvarlig, ligger på kommunene selv.

Forholdet til EØS-reglene om offentlig støtte og annet regelverk

Utvalget viser til at departementet ikke har myndighet til autorativt å kunne vurdere om kommunale garantier er i samsvar med EØS-reglene. Dette ligger i siste instans til kontrollmyndighetene og domstolene i EØS. Dette innebærer at godkjenningsordningen etter kommuneloven fort-

satt ikke skal omfatte en vurdering av om en kommunal garanti går klar av forbudet mot offentlig støtte. Utvalgets lovforslag betyr at det fortsatt vil være slik at en garanti som er godkjent etter kommuneloven, ut fra forholdene likevel kan være i strid med støttereglene. Kommunene har et selvstendig ansvar for å påse at støttereglene blir fulgt, og må foreta vurderingen av om en garanti er forenlig med støttereglene.

Det samme gjelder også hvis annet regelverk enn støttereglene kan være til hinder for å stille en kommunal garanti. Eksempelvis vil godkjenningen etter kommuneloven ikke omfatte en vurdering av om en garanti til virksomhet som yter tjenester etter anbud, tilfredsstillende kravene til likebehandling og forutberegnelighet i lov om offentlige anskaffelser.

Unntak for små garantier

Behovet for godkjenningsordningen er mindre til stede for garantier av små beløp. Utvalget foreslår at små garantier fortsatt skal være unntatt fra godkjenning. Dette er kun et unntak fra godkjenningsordningen. Små garantier er ikke unntatt fra forbudet mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko og forbudet mot å garantere for næring.

Utvalget foreslår at grensen for hvilke garantier som unntas, fortsatt skal fastsettes av departementet i forskrift. Utvalget har ikke tatt stilling til hvor grensen for små garantier bør gå, men grensen fra 2001 på 500 000 kroner bør nå heves. Dette vil bidra til at færre saker kommer til unødig godkjenning. Det vil etter utvalgets vurdering være rimelig at ny forskrift fastsetter differensierte terskler for hva som anses som små garantier, slik at det tas hensyn til ulike kommunestørrelser og ulike garantiformer.

19.10.3.3 Forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko

I adgangen til å stille garantier ligger en aksept av at garantier *kan* innebære tap. Denne aksepten forutsetter at det mulige tapet er håndterbart, uten for store konsekvenser for kommunens økonomi og tjenester.

Utvalget understreker at også garantier til andre formål enn næring kan innebære vesentlig risiko. Dagens forbud mot garantier til næringsvirksomhet alene er ikke nok til å ivareta det kommunale risikoperspektivet. Utvalget foreslår derfor å lovfeste et generelt forbud mot garantier som innebærer *vesentlig økonomisk risiko* for kommu-

nen. Dette klargjør at garantier bare kan gis når det er økonomisk forsvarlig, og at det alltid må gjøres en risikovurdering, også når det er tale om garantier til annet enn næring.

En slik bestemmelse etablerer en rettslig grense for hvilke garantier som kan stilles og godkjennes etter kommuneloven. Hva som anses som *vesentlig økonomisk risiko*, er et spørsmål som ikke er egnet for nærmere presisering i loven. Rettslig sett vil det følgelig være avgrensingsproblemer knyttet til en slik bestemmelse, fordi risikovurderingen i praksis må bygge på et økonomifaglig skjønn. Dette er likevel ikke grunnleggende forskjellig fra de risikovurderingene som departementet i dag må foreta ved godkjenningen av garantier. Utvalget viser til at det er et underliggende premiss for dagens ordning at garantier som medfører uforsvarlig risiko, heller ikke skal godkjennes. Sammenlignet med gjeldende rett vil bestemmelsen, sammen med de forklaringene som utvalget gir nedenfor, gi klarere rammer for hvilke garantier som kan stilles og godkjennes. Utvalget vil presisere at forslaget ikke har til hensikt å heve terskelen for når det anses som akseptabelt å stille garantier på generell basis. Forslaget er ment som et bidrag til aktsomhet hos kommunene og godkjenningsmyndigheten.

Vesentlig økonomisk risiko

Forbudet mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko, bygger på det allmenne innholdet i risikobegrepet. Det vil si at risikoen ved en garanti må vurderes ut fra kombinasjonen av sannsynligheten for at garantien må innfris og de mulige konsekvensene av det økonomiske tapet. Dette innebærer at en garanti for et stort beløp vil kunne anses å innebære vesentlig økonomisk risiko selv om sannsynligheten for tap er liten. Tilsvarende vil en mindre garanti med høy sannsynlighet for tap kunne anses å innebære vesentlig økonomisk risiko.

I praksis må vurderingen av risikoen ved en garanti baseres på et faglig skjønn under usikkerhet. Det vil være usikkerhet knyttet til både sannsynligheten for tap og kommunens fremtidige evne til å håndtere det potensielle tapet. En risikovurdering vil ikke alltid kunne gi full trygghet for at det er forsvarlig å stille en bestemt garanti. Garantien kan for eksempel være utsatt for flere usikre forhold som kommunen ikke rår over. Er det stor usikkerhet om garantien bør stilles, må det vises forsiktighet før garantien stilles og godkjennes (et føre-var-prinsipp). I dette ligger det liten aksept for at kommuner tar på seg garantiforplik-

telser som kan gå utover kjerneoppgavene og svekke tilliten til kommunens økonomi og forvaltning.

Kjernen i forbudet mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko, er at det kun kan stilles garantier hvis dette er økonomisk forsvarlig. Dette tilsier at terskelen for å stille større garantier må forstås som høyere enn terskelen for å stille mindre garantier. Størrelsen på garantiansvaret må her måles mot kommunens antatte økonomiske evne til å håndtere det potensielle tapet, nå og frem i tid. Dette innebærer at kommuner med svak økonomi vil ha en høyere terskel for å kunne ta på seg garantiansvar. Det må tas hensyn til forhold som vil begrense tapet, eksempelvis om kommunen er tilgodesett med realsikkerhet.

I enkelte tilfeller kan det være snakk om å stille garantier hvor ansvaret går utover det kommunen kan tåle av tap dersom garantiansvaret mot formodning blir gjort gjeldende. Det alminnelige utgangspunktet vil være at dette må anses å innebære vesentlig økonomisk risiko, selv om sannsynligheten for tap er lav. Etter omstendighetene kan det likevel være et særlig eller tvingende behov for at kommunen stiller kausjoner av betydelige beløp. Et eksempel er kausjonene som fylkeskommunene stiller i bompengeprosjekter. Utvalgets hensikt er ikke at loven skal være til absolutt hinder for garantier som ut fra brede samfunnsmessige hensyn er nødvendige, selv om beløpene er store. Begrepet vesentlig økonomisk risiko må imidlertid i slike tilfeller forstås slik at det må foreligge en særlig høy trygghet for at kommunens økonomi og tjenester ikke blir skadelidende.

Lovforslaget må forstås slik at risikoen ved å stille ytterligere én garanti også må vurderes opp mot den garantirisiko som kommunen allerede har tatt på seg. Utgangspunktet vil være at jo større garantiansvaret allerede er, jo høyere blir terskelen for nye garantier.

Følgelig vil også en garanti for et mindre beløp etter omstendighetene kunne anses å utgjøre en vesentlig økonomisk risiko, selv om konsekvensen av et tap på garantien isolert sett er liten. Utvalget viser til at mange små garantier samlet *kan* innebære en vesentlig økonomisk risiko.

I enkelte tilfeller kan det være tale om å stille garantier hvor sannsynligheten for å måtte innfri garantien er overveiende. Begrepet vesentlig økonomisk risiko må her forstås slik at det skal være en høy terskel for å kunne stille garantier, også når det er tale om mindre beløp. Utvalget legger til grunn at støtte i form av garantier som i realiteten er å betrakte som (utsatte) tilskudd, som

utgangspunkt bør gis som direkte tilskudd, og ikke som garantier.

Utvalget legger videre til grunn at risikovurderingen må ta utgangspunkt i det rettssubjektet garantien stilles for. Dette bygger på at risikoen for å måtte innfri en garanti knytter seg til rettssubjektets samlede virksomhet, og ikke bare til enkeltdeler av virksomheten. Risikovurderingen kan dermed ikke avgrenses til den delen av en virksomhet (innenfor rettssubjektet) garantien eventuelt primært er knyttet til.

Styring og kontroll med garantirisiko

Utvalget har tidligere i utredningen pekt på at garantier vil være et naturlig tema å regulere i kommunenes eget økonomireglement, og at det vil være en del av en sunn økonomiforvaltning å avsette midler som gjør kommunen bedre i stand til å håndtere økonomisk risiko. Lovforslaget legger de nærmere vurderingene av dette til det enkelte kommunestyre.

Lovforslaget gir kommunestyret fortsatt adgang til å gi underordnet folkevalgt organ delegert fullmakt til å forplikte kommunen gjennom garantier. Utvalget vil understreke at garantier kan ha økonomiske konsekvenser og slik sett må likestilles med budsjettmessige prioriteringer. Delegering av garantifullmakter må derfor omfatte ytre rammer for hvilke garantier som kan stilles. Dette for å sikre at kommunestyret utøver helhetlig styring og kontroll, og ikke overlater ansvaret for de overordnede prioriteringene til et underordnet organ. Dette vil typisk være en samlet øvre garantiramme, en øvre grense for den enkelte garanti, hvilke typer garantier som kan stilles, og hvilke formål det kan stilles garantier for.

19.10.3.4 Forbud mot garantier til næringsvirksomhet

Utvalget viser til at det er en del av det kommunale selvstyret å kunne engasjere seg i tiltak som har en lokal interesse, utover det som er pålagt ved lov. Hva som er aktverdige formål for kommuner å garantere for, har ingen klar grense, og det vil kunne være ulike syn på hvor grensen går. Ut fra et selvstyreperspektiv er det vanskelig å avskjære visse formål som ulovlige garantiformål på bekostning av den lokale handlefriheten. Dette taler prinsipielt for at forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet oppheves.

Det alminnelige utgangspunktet – uavhengig av kommuneloven – er at garantier til nærings-

virksomhet vil være i strid med EØS-reglene om offentlig støtte. Kommunelovens forbud mot garantier til næring kan dermed fremstå som en unødig dobbel regulering av hva kommuner ikke kan garantere for. Kommunelovens forbud vil imidlertid i enkelte tilfeller strekke seg lenger enn det som vil være forbudte garantier etter støttere-glene. Forbudet i kommuneloven innebærer dermed at kommunene ikke fullt ut kan utnytte handlingsrommet som EØS-reglene gir til å yte offentlige støtte. Dette kan tale for at kommunelovens forbud mot å garantere for næringsvirksomhet oppheves, eventuelt at det harmoniseres med EØS-reglene.

Utvalget vil også peke på at begrepet næringsvirksomhet ikke har noen skarp avgrensning. I konkrete tilfeller kan det foreligge stor tolknings-tvil som må avgjøres ut fra nokså skjønnsmessige vurderinger. I tillegg kommer at næringsbegrepet ikke er sammenfallende med foretaksbegrepet (økonomisk aktivitet) i støttere-glene. Det krever inngående juridisk kunnskap for å kunne skille presist mellom begrepene. Å oppheve kommunelovens forbud mot garantier til næring vil således være et bidrag til et mindre komplekst regelverk.

Utvalget legger samtidig til grunn at det ikke er kommunelovens primær oppgave å ivareta konkurransemessige hensyn og samhandelen innenfor EØS-området. Den statlige godkjenningen av garantier omfatter heller ikke en vurdering av garantiens forhold til støttere-glene. Ved utforming av kommuneloven er det imidlertid vanskelig se helt bort fra den risikoavlastningen som en garanti er for garantimottakeren. Etter utvalgets vurdering er det særlig betenkelig at kommuneloven skal kunne åpne for å godkjenne at kommuner gjennom garantier gir næringsdrivende økonomiske fordeler. Selv om støtte til lokale bedrifter kan ha stor lokal betydning, kan det ikke være en alminnelig kommunal oppgave å sikre lønnsomhet og overskudd i bedrifter ved bruk av garantier. Et særskilt forbud i kommuneloven mot garantier til virksomhet med gevinstformål vil markere dette.

Forbudet mot å stille garantier med vesentlig økonomisk risiko og godkjenningsordningen vil ivareta det alminnelige risikoperspektivet, uavhengig av hvilket formål det garanteres for. Etter utvalgets vurdering kan likevel et særskilt forbud mot garantier til næring fortsatt begrunnes ut fra forsiktighetshensyn. Begrepet næringsvirksomhet sier i sin alminnelighet ikke noe om den reelle risikoen ved virksomheten. Utgangspunktet bør likevel være at garantier til virksomhet som driver i markedet, kan være særlig risikofylt. Etter for-

holdene kan det også være krevende å overskue risikoen ved virksomhet som er spesielt utsatt for konjunkturer i markedet. Et forbud mot å garantere for næring vil fungere som en ekstra mekanisme som sikrer at kommuner ikke tar på seg stor markedsrisiko.

Etter en samlet vurdering foreslår utvalget at kommunelovens forbud mot å garantere for næringsvirksomhet videreføres. Tross de innvendigene som kan knyttes mot forbudet, legger utvalget vekt på at forbudet bidrar til å sikre forsvarlig garantipraksis og til at kommunenes formue ikke benyttes til å avlaste næringsdrivende for markedsrisiko. Ut fra disse hensynene vil det heller ikke være riktig å harmonisere forbudet med EØS-reglene om offentlig støtte, hvor reglene er utformet for å ivareta andre formål.

Begrepet næringsvirksomhet

Forarbeidene til gjeldende lov gir lite utfyllende veiledning til hvordan begrepet *næringsvirksomhet* skal forstås. Utvalget ser det ikke som mulig å gi en enkel og klart avgrenset definisjon av begrepet i loven. Spørsmålet om en bestemt virksomhet må anses som næringsvirksomhet i kommunelovens forstand, må også etter forslaget til ny lov bero på en helhetlig vurdering av forholdene ved den aktuelle virksomheten. Utvalget gir her en beskrivelse av rammene for denne vurderingen.

Forståelsen av næringsvirksomhetsbegrepet som utvalget legger til grunn, bygger på hovedtrekkene i den praksis som departementet har etablert ved godkjenning av garantier. Praksisen støtter seg på forarbeidene i Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), punkt 10.5. Utvalgets forslag er ment å være en videreføring og forankring av denne praksisen.

Vurderingen av om en bestemt virksomhet må anses som næring, må ta utgangspunkt i det rettssubjektet som garantien stilles for. Vurderingen må ikke begrense seg til enkeltdeler av en virksomhet (innenfor rettssubjektet) som garantien kanskje primært er knyttet til.

Hvis den som mottar garantien er en del av et konsern, kan det imidlertid være aktuelt å legge til grunn en bredere forståelse av virksomhetsbegrepet enn bare rettssubjektet som garantien er stilet til. Eksempelvis kan dette være tilfellet dersom det stilles garanti til et morselskap hvor virksomheten i hovedsak består i å eie underliggende selskap, og hvor konsernets virksomhet primært utøves i datterselskap under morselskapets bestemmende innflytelse. Ved vurderingen av om garantien til morselskapet er å anse som garanti til

næring, kan det etter forholdene være grunn til å ta med i betraktning om aktiviteten i datterselskap må regnes som næring. Hvordan virksomheten er organisert, er ikke avgjørende hvis det ellers er klart at det samlet sett ikke er tale om næringsvirksomhet.

Første trinn i vurderingen er spørsmålet om den aktuelle virksomheten har et uttrykkelig gevinstsiktemål. Dette kommer også klart frem av forarbeidende til gjeldende lov. Hvis formålet er å tilføre eieren av virksomheten økonomisk gevinst (utbytte og lignende), må virksomheten regnes som næring i kommunelovens forstand. Vanligvis kan dette avgjøres ut fra vedtektene for virksomheten, men hvis det foreligger andre forhold som reelt sett tilsier at det foreligger et økonomisk formål for eier, må også dette tas med i betraktning. Betydelige overskudd kan være indikasjon på et økonomisk formål, men vil ikke være avgjørende alene.

At det ikke foreligger et gevinstsiktemål, er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig vilkår for at virksomheten faller utenfor næringsbegrepet. Begrepet næringsvirksomhet må forstås som noe videre enn bare bedrifter hvor formålet er gevinst for eierne. I andre trinn av vurderingen må det derfor ses nærmere på hvilken virksomhet som drives. Dette vil være en vurdering av om virksomheten mer objektivt sett må anses som næring etter sin art. Virksomhet som i sin art er rent forretningsmessig, må anses som næring etter kommuneloven, selv om det ikke foreligger et uttrykkelig gevinstformål fra eiers side. Det samme gjelder virksomhet som for en betydelig del driver forretning, selv om virksomheten for øvrig har et ideelt formål. Spørsmålet som i trinn to avgjør dette, er om virksomheten må regnes for å drive i et *marked*, slik det også kommer frem av forarbeidene til gjeldende kommunelov.

Utvalget legger til grunn at begrepet *marked* her må forstås med utgangspunkt i hvilke oppgaver og tjenester som utføres. Virksomhet som yter tjenester som vanligvis løses av private («markedet selv»), må som utgangspunkt regnes som næring etter sin art. Virksomhet som vanligvis ytes av det offentlige selv, kan som utgangspunkt anses for å ikke være markedsrettet, og dermed falle utenfor næringsbegrepet. Hva som regnes som næring etter kommuneloven, må her forstås som snevrere enn foretaksbegrepet i EØS-reglene om offentlig støtte. At virksomheten driver økonomisk aktivitet (økonomiske transaksjoner i form av kjøp og salg av varer eller tjenester), er ikke tilstrekkelig. Næringsbegrepet etter kommuneloven vil også ha likhetstrekk med, men ikke være

fullt sammenfallende med, begrepene *økonomisk virksomhet* og *erhvervsmessig formål* i skatteloven § 2-38. Avgjørende etter kommuneloven må være hvilken type (økonomisk) virksomhet som drives, ikke om virksomheten kan betraktes som økonomisk i bredere forstand. Dette må ses i lys av at forbudet mot garantier til næring ikke har til hensikt å ramme støtte til ideell eller allmenntilleglig virksomhet.

Det vil i enkelte tilfeller kunne være krevende å avgjøre om en virksomhet må regnes for å drive i markedet og anses som næring etter sin art. Dette vil særlig kunne gjelde for virksomhet som har en tilknytning til det offentlige samtidig som virksomheten har et forretningsmessig preg. Den nærmere vurderingen av dette må støtte seg på de ulike forhold ved virksomheten, hvor ulike forhold kan trekke i ulik retning.

Relevante forhold å ta med i den nærmere vurderingen vil for eksempel være hvordan virksomheten er finansiert, og hvilken tilknytning den har til det offentlige. Eksempelvis er det slik at jo større del av finansieringen som kommer fra salg med markedsmessige priser, desto mer kan dette trekke i retning av at virksomheten må regnes som næring. Er brukerbetalingene subsidiert med offentlige midler eller underlagt offentlig regulering, trekker dette i motsatt retning. Hvis kommunen har et tydelig ansvar forankret i lov for den aktuelle tjenesten, trekker dette i retning av at virksomheten ikke anses som næring selv om virksomheten for øvrig kan ha et kommersielt preg. Hvordan virksomheten er organisert, kan også være relevant, men vil ikke nødvendigvis være avgjørende alene.

Utvalget viser til at det i forarbeidene til dagens lov er lagt vekt på om det foreligger *reell økonomisk risiko* knyttet til det marked som virksomheten opererer i. Utvalget vil her presisere at generell risiko for tap på garantien ikke er avgjørende for om det er tale om næringsvirksomhet. Derimot vil for eksempel risiko knyttet til etterspørsel, risiko ved forhold som påvirker prisen på tjenesten, eller annen type forretningsmessig risiko trekke i retning av at virksomheten driver i et marked som må anses som næring etter sin art. Utvalget understreker at hvis det foreligger generelt stor risiko for tap på garantien, vil dette kunne være grunn til å anse den i strid med forbudet mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko.

Dersom virksomheten ut fra en helhetsvurdering må anses å drive i *markedet*, må virksomheten regnes som næring etter kommuneloven. Hvis det foreligger betydelig tvil om virksomheten dri-

ver i markedet, bør utgangspunktet etter utvalgets syn være at virksomheten ikke anses som næring. Avgjørende for om det kan stilles garanti, vil da være at virksomheten ikke har et gevinstsiktemål. Utvalget vil understreke at den statlige godkjenningen av kommunale garantier ikke må bero på en subjektiv vurdering av hva man finner er hensiktsmessige formål for kommuner å garantere for. Så fremt virksomheten ikke må anses å drive næring, og for øvrig er økonomisk forsvarlig, må det være opp til det kommunale skjønnnet å vurdere hvilke garantier som er i kommunal interesse.

I mange tilfeller vil en virksomhet drive delt virksomhet, hvor én del av virksomheten har et ideelt preg, mens øvrige deler av virksomheten må anses å drive næring. Spørsmålet om slike delte virksomheter samlet sett må anses som næring i kommunelovens forstand, må etter utvalgets vurdering avgjøres ut fra hvor stor andel næringsdelen utgjør av den samlede virksomheten. Hvor grensen her går, er ikke omtalt i forarbeidene til gjeldende rett. Ut fra det som over tid synes å ha vært departementets praksis, legger utvalget til grunn at dersom næringsdelen utgjør mer enn om lag 1/3 av den samlede virksomheten, må virksomheten normalt anses som næring i kommunelovens forstand.

Oppsummert innebærer dette i hovedtrekk at virksomheter som yter offentlige velferdstjenester, og virksomheter som har allmennyttig eller ideelt formål, som utgangspunkt ikke anses som næringsvirksomhet. Forutsetningen er at det ikke foreligger et gevinstformål. Ideelle og allmennyttige virksomheter har et visst rom for å delfinansiere slike formål med inntekter fra markedet uten å bli ansett som næringsvirksomhet. Ideelle og allmennyttige virksomheter kan likevel falle inn under næringsbegrepet når virksomheten har et sterkt kommersielt preg. Virksomheter som primært eller for en stor del driver forretningsmessig i et marked, må normalt regnes som næring i kommunelovens forstand. Virksomheter hvor eier har et gevinstsiktemål, vil alltid regnes som næringsvirksomhet.

19.10.3.5 Forskriftshjemmel

Utvalget foreslår at departementet fortsatt skal ha hjemmel til å fastsette nærmere regler om garantier i forskrift. Hjemmelen skal gi departementet adgang til å fastsette terskler for hvilke garantier som er unntatt godkjenningsordningen. Hjemmelen skal også omfatte regler om garantiers varig-

het og garantivedtakets innhold, jf. gjeldende garantiforskrift §§ 3 og 4.

Gjeldende garantiforskrift § 6 gir kommunene på visse vilkår adgang til å garantere for gjeld de tidligere har hatt direkte eller indirekte ansvar for. Slike garantier vil i realiteten kunne være garantier til næring, og har typisk vært viktig ved omdanning av kommunal kraftvirksomhet til aksjeselskaper. Utvalget legger til grunn at en slik åpning i regelverket kan være avgjørende for en hensiktsmessig omorganisering av virksomhet. Utvalget foreslår at ny lov presiserer at slike garantier er unntatt fra forbudet mot å garantere for næring.

19.11 Statlig kontroll med budsjett og låneopptak (ROBEK)

19.11.1 Innledning

I dette punktet drøftes reglene for statlig kontroll med kommunenes økonomi. De sentrale spørsmålene dreier seg om hvilke kommuner som skal omfattes av kontrollordningen, og om departementets kontrollvirkemidler er hensiktsmessige og balanserer ulike hensyn.

Etter utvalgets syn har ROBEK²⁷-ordningen i hovedsak fungert godt og i tråd med ordningens formål, uten at ordningen griper for mye inn i det kommunale selvstyret. Utvalgets forslag viderefører hovedtrekkene i dagens ordning, med enkelte justeringer.

Utvalget foreslår blant annet at kommuner som har opparbeidet seg et vesentlig merforbruk, nærmere bestemt mer enn tre prosent av driftsinntektene, skal omfattes av kontrollordningen. Forslaget sikrer at slike kommuner vil bli omfattet av kontrollordningen på et tidligere tidspunkt enn det som kan være tilfellet under gjeldende rett. Et annet forslag er at kommuner som unnlater å vedta økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap, også skal omfattes av ordningen.

Utvalget foreslår også å lovfeste at departementets myndighet til å godkjenne låneopptak i tillegg skal omfatte myndighet til å fastsette begrensninger på hvilke investeringer som godkjent låneramme kan benyttes til.

Utvalget foreslår videre en særskilt plikt for kommunene i ROBEK til å utarbeide en tiltaksplan for hvordan økonomien kan bringes tilbake i balanse.

²⁷ Register for betinget godkjenning og kontroll.

19.11.2 Gjeldende rett

Kommuneloven § 60 pålegger departementet å føre kontroll med kommuner som har en økonomisk ubalanse. Departementets plikt inntreer når et av lovens vilkår for økonomisk ubalanse i § 60 nr. 1 er oppfylt.

De fire vilkårene er at det 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. Andre indikatorer på økonomisk ubalanse er ikke grunnlag for å bli underlagt kontroll. Departementet kan ikke utøve skjønn med tanke på hvilke kommuner som skal omfattes av kontrollordningen.

For de kommunene som omfattes av kontrollordningen, skal departementet godkjenne vedtak om lån og vedtak om langsiktige leieavtaler, jf. § 60 nr. 1. Hensikten er at det ikke skal kunne tas opp lån og leieavtaler som det ikke er økonomi til å bære. Godkjenningen omfatter også kontroll med at låneopptakene gjelder lovlige låneformål.

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 kravet til budsjettbalanse og realisme. Særlig gjenstand for kontroll er realismen i inntektene i budsjettet. Dersom det er klare indikasjoner på at utgifter er vesentlig underbudsjettet, vil dette også kunne være gjenstand for kontroll opp mot realismekravet. Utover dette omfatter ikke budsjettkontrollen noen kontroll med hvordan midlene prioriteres og disponeres. Kontrollen gir ikke staten hjemmel til å pålegge kommuner å foreta bestemte innsparinger eller bestemte inntektsøkninger. Vurdering av hensiktsmessigheten av budsjettvedtaket, for eksempel å vurdere vedtak opp mot hva som anses som en ideell økonomisk utvikling for kommunen, ligger utenfor kontrollen. Dersom budsjettvedtaket oppheves, må det utarbeides og vedtas et nytt årsbudsjett.

Kommunene som oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 60 nr. 1, skal meldes inn i ROBEK-registret, jf. § 60 nr. 3. Kommuner som ikke lenger oppfyller ett av vilkårene, skal føres ut av registret. Registeret skal av hensyn til tredjepart ha positiv og negativ troverdighet, jf. § 60 nr. 4. Det vil si at alle skal kunne være sikre på at registeret er korrekt, og at de som ikke er ført inn i registeret, heller ikke er underlagt godkjenningsordningen.

Myndigheten til å forvalte ROBEK-ordningen er lagt til departementet. Departementet forvalter

selv ordningen overfor fylkeskommunene. Departementet har delegert myndigheten til å utføre kontrollen overfor ROBEK-kommunene til fylkesmennene.

19.11.3 Utvalgets vurderinger

19.11.3.1 Innledning

Lovens generelle regler om økonomiforvaltningen legger rammer for en sunn økonomisk husholdning i kommuner. Den enkelte kommune har deretter ansvaret for å følge opp at ressursbruken tilpasses inntektsrammene, og ta tidlige grep for å unngå at det bygger seg opp en økonomisk ubalanse. Som utvalget har pekt på tidligere i utredningen, må målsettingen for den enkelte kommune være å unngå å komme i situasjoner der det blir nødvendig å skyve på inndeckningen av merforbruk.

Utvalget viser til at svak økonomistyring vil svekke grunnlaget for den handlefriheten og det lokale selvstyret som skal forvaltes av kommende folkevalgte, og kan ha svært uheldige konsekvenser for tjenester, lokalsamfunn og generasjonshensyn. Staten har derfor legitime grunner for å følge opp kommuner som har tapt sin økonomiske handlefrihet. En statlig kontrollordning er også nødvendig for å støtte opp om tilliten til den kommunale økonomi og for å understøtte statens styring av aktivitetsveksten i kommunal sektor. Etter utvalgets vurdering må derfor loven fortsatt gi staten rett og plikt til å føre kontroll med kommuner i økonomisk ubalanse. Samtidig må kontrollordningen utformes i lys av hensynet til det kommunale selvstyret.

Utvalget har tatt utgangspunkt i gjeldende utforming av ROBEK-ordningen. Hopland (2012) peker på at ordningen har hatt en ønsket effekt om å bedre økonomien i ROBEK-kommunene. Budsjettbalansen styrkes ved hjelp av både utgiftsreduksjoner og økt eiendomsskatt (og ikke ved hjelp av økte tilskudd fra staten). Undersøkelsen viser imidlertid at investeringene og gjeldsnivået blir mindre påvirket av ROBEK.²⁸ Hopland (2013) finner at ordførerpartiet i ROBEK-kommuner opplever en reduksjon i oppslutningen på i snitt tre prosentpoeng og en reduksjon i sjansen for å bli gjenvalgt på rundt ti prosentpoeng. I rapporten tolkes dette som at ROBEK-registrering virker som et signal på det politiske lederskapets evne til å styre kommunen. Dette indikerer at det

²⁸ *Monitoring and fiscal adjustment: The Norwegian list of shame*, Arnt Ove Hopland, februar 2012.

også ligger en uformell mekanisme i ROBEK-systemet som involverer velgerne. Velgerne responderer på ROBEK-registrering, noe som kan virke disiplinerende på politikerne. Offentligheten rundt ROBEK skaper en «svartelisteeffekt».²⁹ Borge og Hopland (2014) har også sett på om kommunenes respons på budsjettunderskudd endret seg etter innføringen av ROBEK-regimet. Studien viser at ROBEK-kommunene har respondert sterkere på et budsjettunderskudd enn det kommuner gjorde før ROBEK ble innført. Dette indikerer også at de uformelle mekanismene er til stede.³⁰

I det følgende drøfter utvalget utformingen av kontrollordningen. Utvalget vil først understreke at ROBEK-ordningen ikke er et virkemiddel som alene sikrer at den økonomiske balansen gjenopprettes. Flertallet av kommunene som har vært i ROBEK, har gjort nødvendige grep for å forbedre den økonomiske situasjonen. Samtidig er det blant dagens ROBEK-kommuner et betydelig antall som har vært registrert i ROBEK over lang tid, enten sammenhengende eller i flere perioder. Deriblant er det i dag om lag 20 kommuner som har fått dispensasjon fra departementet til å dekke inn merforbruk over en lengre periode enn fire år. Dette viser at ROBEK-ordningen virker ulikt på forskjellige kommuner.

Utvalget vil slå fast at det er den enkelte kommunes egen evne til å ta tak i utfordringene som er den primære suksessfaktoren for å tilpasse ressursbruken til inntektsrammene og for å kunne gjenvinne den handlefriheten som har gått tapt. Kommunestyrets ansvar for å ta nødvendige grep står også tydelig frem når man ikke kan påregne ekstra statstilskudd som fjerner den økonomiske ubalansen. Statlig kontroll kan heller ikke løse de problemstillingene det enkelte kommunestyret må ta stilling til for å oppnå økonomisk balanse. Det kan heller ikke være hensikten med ordningen at staten skal overta det som er et lokalt ansvar.

Den statlige styringen av kommunenes økonomi må ses i sammenheng med virkemidler som veiledning og dialog. Fylkesmannsembetenes veiledning er verdifulle bidrag til kommunenes flerårige planlegging og budsjettering, spesielt med tanke på å ha realistiske planforutsetninger og å ta høyde for lovpålagte oppgaver. Fylkesmennene

må imidlertid være varsomme med å gå inn på kommunens prioriteringer og hvilke tiltak som iverksettes for å oppnå økonomisk balanse og handlefrihet.

19.11.3.2 Kommuner som bør omfattes av ROBEK-ordningen

I gjeldende lov er terskelen for å bli registrert i ROBEK knyttet til balansekravet. Når en kommune meldes inn i ROBEK, er altså situasjonen at kommunen har brutt reglene om budsjettbalanse, eller at kommunen bruker lengre tid på å dekke inn et merforbruk enn lovens normalordning på to år.

Utvalgets forslag innebærer at kontrollordningen fortsatt rettes mot kommuner hvor det har materialisert seg et merforbruk i enten økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet. Selv om utvalget tidligere i utredningen fremhever betydningen av en sunn økonomisk husholdning, er det etter utvalgets vurdering ikke rimelig å knytte terskelen for å bli registrert i ROBEK til nærmere bestemte indikatorer (finansielle måltall) for hva som er en sunn økonomi over tid. Dette ville medført at kontrollordningen ble gjort om til en bredt anlagt ordning som i dagens situasjon ville omfatte et stort antall kommuner. Kontrollordningen bør først og fremst omfatte kommuner med svakest økonomisk stilling, og bør ut fra hensynet til det kommunale selvstyret og det lokale ansvaret ikke tre for tidlig inn.

Utvalgets forslag innebærer også at ROBEK-ordningen fortsatt bare vil omfatte kommuner som oppfyller objektive lovbestemte vilkår. Det vil si at loven ikke gir departementet hjemmel til å ta kommuner inn under kontrollordningen etter en skjønnsmessig vurdering. Dette sikrer likebehandling og gir klarhet og forutsigbarhet om hvilke kommuner som omfattes og ikke omfattes av ordningen. Selv om en underliggende økonomisk ubalanse og et kontrollbehov kan komme til syne på et tidligere tidspunkt, før de objektive vilkår er oppfylt, vil utvalget legge vekt på det lokale ansvaret for økonomiforvaltningen. Utvalget vil også peke på at ROBEK-ordningen gir departementet et kraftfullt virkemiddel i form av lånegodkjenning. Det er prinsipielle betenkeligheter knyttet til å gi departementet hjemmel til å gjennomføre lånegodkjenning uten at lovfestede objektive vilkår er oppfylt. Departementet må like fullt ha stor oppmerksomhet på kommuner med en svak økonomisk utvikling.

Utvalget legger til grunn at ordningen med et sentralt register over alle kommuner som omfat-

²⁹ *Voter information and electoral outcomes: The Norwegian list of shame*, Arnt Ove Hopland 2013.

³⁰ *Fiscal adjustment and balanced-budget-rules: Evidence from a Norwegian reform*, Lars-Erik Borge and Arnt O. Hopland, januar 2014.

tes av kontrollen, videreføres. I tillegg til at registeret er sentralt for långiverne, er det av allmenn offentlig interesse at det finnes et åpent register over dem som er underlagt budsjettkontroll og lånegodkjenning.

Forslag til endringer i kriteriene for å bli registrert i ROBEK

Utvalget foreslår at vilkårene i gjeldende § 60 nr. 1 bokstav a og b videreføres. Det vil si at kommuner som vedtar en økonomiplan eller et årsbudsjett med merforbruk, fortsatt skal omfattes av kontrollordningen.

Vilkåret i gjeldende bokstav c er også videreført i forslaget, men med den endringen at henvisningen til § 48 nr. 4 er tatt bort. Dette innebærer at kommunen skal omfattes av ordningen når det ut fra vedtak om enten økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap kan slås fast at et merforbruk er planlagt dekket inn eller faktisk må dekkes inn utover to år.

Utvalget foreslår at vilkåret om brudd på inndekningsplan i gjeldende § 60 nr. 1 bokstav d oppheves, som i dag innebærer at kommuner meldes inn i ROBEK dersom årsregnskapet viser at inndekningsplanen er brutt. Utvalget viser til at bestemmelsen i flere tilfeller har medført at kommuner med en realistisk inndekningsplan på to år (typisk små eller moderate merforbruk) har blitt innmeldt i ROBEK fordi det viser seg at noe av inndekningen må skyves fra år 1 til år 2. Det vil si at kommuner har falt inn under kontrollordningen selv om kontrollbehovet i liten grad har vært til stede. Hensikten med utvalgets forslag er at når merforbruk kan dekkes inn i løpet av to år, skal kommunen ikke omfattes av ordningen selv om noe av inndekningen må forskyves fra år 1 til år 2. Dersom det senere viser seg at merforbruket likevel må dekkes inn over flere enn to år, vil kommunen etter lovforslaget komme inn under kontrollordningen på det tidspunktet dette konstateres.

Etter utvalgets vurdering er det også en svakhet ved gjeldende lov at kommuner som opparbeider seg et større merforbruk, i enkelte tilfeller ikke vil komme inn under ROBEK-ordningen før på et senere tidspunkt. Dette kan for eksempel skyldes at kommunen utsetter å fatte vedtak om inndekning, eller at det vedtas en inndekningsplan over to år som i realiteten ikke er gjennomførbar. Kontrollordningen bør etter utvalgets vurdering innrettes slik at den i alle tilfelle trer inn på et tidlig tidspunkt dersom merforbruket er vesentlig og det følger er stor sannsynlighet for at det er behov for kontroll med kommunens øko-

nomi. Utvalget foreslår derfor at kommuner som har opparbeidet seg et vesentlig merforbruk, utover en lovfestet størrelse, skal omfattes av kontrollordningen.

Nærmere bestemt foreslår utvalget at kommuner hvor det oppstår et akkumulert merforbruk i regnskapet på tre prosent av driftsinntektene, skal omfattes av kontrollordningen. Grensen på tre prosent er satt ut fra historiske regnskapstall. Disse tallene viser at blant de kommunene som har hatt et merforbruk i størrelsesordenen tre til fire prosent har et stort flertall av disse kommunene stått overfor et omstillingsbehov hvor det å dekke inn merforbruket innenfor to år har vært unntaket. Samtidig har utvalget tatt hensyn til at grensen ikke settes for strengt (lavere størrelse på merforbruket), noe som vil innebære at kontrollordningen vil fange opp for mange kommuner som kan ha evne til å håndtere et større merforbruk innenfor to år. Hvis grensen på tre prosent anvendes på regnskapstallene for 2014 (som om grensen var gjeldende rett), ville grensen på tre prosent ha betydd at det per høsten 2015 skulle ha vært om lag seks flere kommuner i ROBEK enn det som er tilfelle i dag. Hvis en tre prosentsgrense hadde vært gjeldende rett, ville om lag tolv av dagens ROBEK-kommuner blitt omfattet av ROBEK ett år tidligere enn det som har vært tilfellet med dagens regelverk, enkelte av disse enda tidligere.

Utvalget viser videre til at enkelte kommuner i enkelte tilfeller ikke har fastsatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet. Det har også forekommet at kommuner ikke tar stilling til hvordan et merforbruk skal dekkes inn når regnskapet med merforbruk legges frem. Økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet samt realistiske inndekningsplaner er helt avgjørende for en god styring av kommunens økonomi. Hvis slike vedtak mangler, mangler også den politiske styringen som er nødvendig for å gjenvinne den økonomiske handlefriheten. Slike tilfeller må etter utvalgets vurdering oppfattes som at kommunestyret har vanskeligheter med å håndtere en krevende økonomisk situasjon. I realiteten vil det å ikke fatte slike vedtak være en utsettelse av nødvendige prioriteringer. Utvalget foreslår derfor at kommuner som ikke fatter slike vedtak innen fristene som regelverket setter, skal omfattes av ordningen. Forslaget omfatter også kommuner som i utgangspunktet ikke er i ROBEK, men som likevel har fått økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet opphevet etter en lovlighetskontroll (etter klage eller eget tiltak), og der det ikke fattes ny økonomiplan, nytt årsbudsjett eller nytt års-

regnskap innen den fristen departementet har satt.

Hjemmel til å fastsette at kommuner likevel ikke skal omfattes av kontrollordningen

Når reglene fastsetter objektive vilkår for hvilke kommuner som skal omfattes av kontrollordningen, vil alle kommuner som formelt sett oppfyller vilkårene, bli omfattet av ordningen. Erfaringen er at det da oppstår enkelte tilfeller hvor det reelt sett ikke foreligger et kontrollbehov, selv om de formelle vilkårene er oppfylt. Eksempelvis kan det være tale om at det fastsettes en økonomiplan eller et årsbudsjett hvor det i realiteten foreligger økonomisk balanse, men hvor det foreligger feil eller mangler ved vedtaket av formell eller teknisk art som medfører at de formelle vilkårene er oppfylt. Utvalget viser også til at en grense på tre prosent også vil kunne fange opp kommuner hvor det kan anses å ikke foreligge et behov for statlig kontroll. Utvalget foreslår derfor at departementet gis hjemmel til å fastsette, etter skriftlig saksbehandling, at kommuner likevel ikke skal omfattes av ordningen selv om de formelle vilkårene er oppfylt. Formålet er å sikre at kommuner ikke underlegges statlig kontroll og lånegodkjenning når det åpenbart ikke er nødvendig. Forslaget innebærer at departementet kan foreta en skjønnsmessig vurdering av situasjonen og økonomien i den aktuelle kommunen. Dersom det er åpenbart at det ikke er behov for å kontrollere kommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet unnlate å melde kommunen inn i ordningen.

Utvalget foreslår ingen nærmere bestemmelser om når kommuner ikke lenger omfattes av kontrollordningen. Utvalget legger til grunn at gjeldende praksis som departementet har etablert, videreføres. Praksisen innebærer at kommuner som er omfattet av ordningen på grunn av et årsbudsjett eller en økonomiplan i ubalanse, først meldes ut dersom årsbudsjettet eller økonomiplanen for påfølgende år er vedtatt i balanse, så fremt ikke andre vilkår er oppfylt. Disse kommunene vil være omfattet av kontrollordningen i minst ett år. For kommuner som er omfattet av ordningen på grunn av et merforbruk i regnskapet, legger utvalget til grunn at kommuner ikke kan meldes ut av ordningen dersom det fortsatt er et udekket merforbruk, og at utmelding først vil skje når det akkumulerte merforbruket er dekket inn i sin helhet.

19.11.3.3 Innholdet i kontrollen

Utvalget legger til grunn at det er et lokalpolitisk ansvar – en plikt – å håndtere situasjoner med økonomisk ubalanse og å velge de tiltak som skal til for å løse dette. Hvilke grep som skal foretas for å ivareta økonomien, må ha lokaldemokratisk forankring, og er kjernen i kommunestyrets prioriteringsoppgave. Den statlige kontrollen med kommuner med økonomisk ubalanse må derfor utformes slik at staten ikke overtar det som er kommunestyrets ansvar, eller griper inn i den lokale friheten til å velge mellom de tiltak som er nødvendige for å gjenopprette økonomien. Når det kommer til å håndtere en krevende økonomisk situasjon, handler det om lokalt politisk og administrativt lederskap, eierskap til problemstillingene, løpende økonomistyring, budsjettlojalitet, organisering og så videre i den aktuelle kommunen. Dette er faktorer som et statlig kontrollorgan ikke kan eller er egnet til å styre. Statlig kontroll med kommunenes økonomi vil uansett ha sine begrensninger som løsning på krevende økonomiske situasjoner. Kontrollordningen må på den annen side være egnet til å støtte opp om den enkelte kommunes arbeid med å etablere økonomisk balanse.

Kontroll med årsbudsjettet

Utvalgets vurdering er at innholdet i dagens ordning med budsjettkontroll og lånegodkjenning gir en rimelig balanse mellom de ulike hensyn kontrollordningen må ivareta. Å etterleve kravene til realisme og balanse i budsjettet er sentrale premisser for å kunne oppnå sunn økonomi og handlefrihet over tid. Dette innebærer at lovlighetskontrollen av budsjettet må videreføres. Utvalget legger vekt på at denne typen kontroll ikke griper direkte inn i de prioriteringer og beslutninger som kommunestyret selv bør ta, men bidrar til trygghet for at driften bygger på realistiske inntektsanslag, og at det ikke legges opp til et driftsnivå utover de ressursene som er til rådighet.

Utvalget har vurdert om også økonomiplanen til kommuner som er i ROBEK, bør være gjenstand for fast lovlighetskontroll, på samme måte som årsbudsjettet. Utvalget viser til at økonomiplanlegging er et sentralt verktøy for en god økonomiforvaltning over tid, og det er av stor betydning at økonomiplanen er realistisk. Dette tilsier at økonomiplanen bør være gjenstand for høy oppmerksomhet fra departementets side. Økonomiplanen har imidlertid ikke samme bevilgningsfunksjon som årsbudsjettet, og år to, tre og fire i

økonomiplanen har ikke samme bindende virkning overfor underordnede organer. Samtidig er flerårig økonomiplanlegging krevende og innebærer økende grad av skjønn når inntekter og utgifter skal estimeres for flere år fremover i tid. Dette innebærer at kontroll med realismen i økonomiplanen må bli skjønnsbasert, spesielt for de siste årene av økonomiplanen. Utvalgets vurdering er derfor at økonomiplanen ikke bør være del av den faste lovlighetskontrollen som departementet skal utføre. Utvalget viser for øvrig til at departementet har en generell hjemmel til å ta opp økonomiplanen til lovlighetskontroll etter eget tiltak, hvis det foreligger særlige grunner til det. Kvaliteten på økonomiplanarbeidet må kunne sikre at den langsiktige planleggingen ivaretas på en god måte. Dette bør staten bidra til gjennom veiledning, og ikke ved legalitetskontroll.

Godkjenning av lån

Statlig godkjenning av kommuners låneopptak er et kraftfullt virkemiddel. Dette er et virkemiddel for å styre finansieringssiden i kommunens investeringsbudsjett, og supplerer statens styring av driftsbudsjettet (inntektsrammene og balansekravet). Hensikten er at låneopptak skal nektes godkjent dersom det ikke er økonomi til å håndtere låneopptaket.

Godkjenningsordningen innebærer at det er departementet som har det siste ordet når det kommer til å ta opp lån. I prinsippet bryter dette med det normale utgangspunktet for det kommunale selvstyret, at vedtak som utgangspunkt er gyldige. Virkemidlet snevrer inn den lokale handlefriheten hvis lån nektes godkjent, og er slik sett et inngripende tiltak.

Utvalgets vurdering er at ordningen med statlig lånegodkjenning må videreføres. Utvalget viser til at det å dempe investeringene gjennom begrensninger på lån i mange tilfeller kan være nødvendig for å forebygge at en ubalanse vokser seg større, og for å etablere et grunnlag for at den økonomiske handlefriheten kan gjenvinnes. Ved å nekte godkjenning av lån vil dette ikke bare begrense veksten i renter og avdrag, men også bidra til å dempe veksten i driftsaktivitetene.

Årsakene til en økonomisk ubalanse knytter seg imidlertid som regel ikke bare til store låneopptak. Utvalget vil derfor understreke at lånegodkjenning er et avbøtende, men ikke tilstrekkelig tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse. I praksis vil det måtte være en skjønnsvurdering av i hvilken grad låneopptak i konkrete tilfeller skal nektes godkjent. Av hensyn til det kommunale

selvstyret er det et premiss at myndigheten til å nekte låneopptak ikke benyttes i større grad enn det som er nødvendig for å sikre en forsvarlig økonomi.

Forslag til endringer i godkjenningsordningen

Utvalget viser til at det i dag kan være noe ulik praksis mellom fylkesmannsembetene i hvordan lånegodkjenningsordningen forvaltes, og at det også finnes praksis for at embetene formidler vilkår for hvilke investeringsformål lånene kan benyttes til.

Utvalget mener at det som i utgangspunktet bør søkes godkjent, er en øvre samlet ramme for hvor mye lån den aktuelle kommunen kan ta opp i budsjettåret. Dette bygger på hvordan låneopptak i praksis behandles i forbindelse med budsjettbehandlingen, og hvordan låneopptakene i praksis gjennomføres. Praksis har gått i den retning at kommunestyrene i større grad vedtar samlede låneopptak, hvor administrasjonen deretter foretar selve låneopptakene og inngår avtaler innenfor de rammene som finansreglementet setter. Det kan da dreie som å ta opp ett felles eller flere låneopptak, enten ordinære banklån eller lån i kapitalmarkedet (obligasjoner/sertifikater), alt etter hva som anses som økonomisk og hensiktsmessig. I mange tilfeller er det ikke lenger noen én-til én-sammenheng mellom det enkelte lån og det enkelte investeringsprosjekt. Det er også naturlig å ta som utgangspunkt at det er den samlede gjeldsbyrden som har størst betydning for totaløkonomien. Utvalget foreslår derfor en plikt for departementet til å godkjenne vedtak om lån ved å sette en øvre ramme for nye låneopptak for budsjettåret. Dette støtter opp om ens praksis mellom embetene og at kommunestyret selv har ansvaret for å prioritere hvilke investeringer som skal gjennomføres innenfor en godkjent låneramme.

Samtidig kan ett låneopptak og én investering ha helt andre økonomiske konsekvenser enn andre låneopptak og investeringer. Enkelte lån delfinansieres med statlig rentekompensasjon. Enkelte investeringer bygger på statlige investeringstilskudd. Andre investeringer er selvfinansierende, da lånekostnadene dekkes gjennom gebyrer. I praksis kan derfor det å bare fastsette en øvre låneramme ha begrenset effekt, fordi konsekvensene for kommunens økonomi vil være helt avhengig av hvilke lån som tas opp, og hvilke investeringer som lånene finansierer. Dersom godkjenningsordningen skal kunne begrense de økonomiske konsekvensene av nye låneopptak, må det følgelig tas høyde for at dette. Utvalget

foreslår derfor at myndigheten til å godkjenne låneopptak også omfatter myndighet til å fastsette begrensninger på hvilke investeringer som kan gjennomføres. Forslaget klargjør at departementet kan fastsette vilkår for bruken av lånerammen og således gripe inn i de lokale prioriteringene mellom ulike investeringer. Forutsetningen for å sette slike vilkår må være at det er nødvendig av økonomiske hensyn.

19.11.3.4 Tiltakspåkt for kommuner i ROBEK

Tiltaksplan

Utvalget viser til at antallet ROBEK-kommuner de siste årene har ligget rundt 50. Historisk sett har dette vært et lavt antall. På den annen side er det et betydelig antall kommuner som har vært omfattet av ROBEK i lang tid, enten sammenhengende eller i flere perioder. Per august 2015 er det rundt 20 kommuner som har fått dispensasjon fra departementet til å dekke inn merforbruk utover fire år. Det er derfor grunn til å uttrykke bekymring for at det i enkelte kommuner ikke tas sterke nok grep for å få kontroll med økonomien.

Det er uheldig at økonomiske ubalanser får fotteste i enkeltkommuner. Der det kommer så langt at inndekningen må foretas over fire eller flere år, vil dette ofte være et resultat av at ubalansen har fått utvikle seg i flere år. Sett under ett vil slike kommuner ha hatt økonomisk ubalanse over en årrekke frem til gamle merforbruk er fullt dekket inn. Departementets adgang til å godkjenne at merforbruk dekkes inn over flere enn fire år, ivaretar at inndekningsplikten i slike tilfeller ikke får uforholdsmessige store konsekvenser for lokalsamfunnet. Dette bøter imidlertid ikke på at svak økonomisk styring svekker tilliten til kommunens forvaltning.

Det vil være flere og ulike årsaker til at det oppstår merforbruk, og at enkeltkommuner får behov for å kunne dekke inn merforbruk over flere år. Også eksterne forhold som kommunen ikke har kontroll over, kan forrykke balansen, selv om den økonomiske styringen for øvrig er god. Uavhengig av hvilke årsaker som ligger bak, er det grunn til å gjenta det enkelte kommunestyres ansvar for å ha styring med kommunens økonomi og for at det tas eierskap til egne utfordringer og tidlige grep når de økonomiske pilene peker nedover.

Utvalget har tidligere i utredningen foreslått en lovendring som presiserer at kommunestyret ikke kan utsette å ta stilling til inndekning av merforbruk når merforbruk først oppstår. Dette er

rettet mot at alle kommuner skal søke å begrense lengden på inndekningsperioden. Selv om loven åpner for inndekning utover to år, er det ikke lovens hensikt at det å være omfattet av ROBEK-systemet skal kunne være en varig situasjon for noen kommuner. Det kommunale selvstyret står sterkere der kommuneøkonomien er i balanse og statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning ikke er nødvendig. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en lovbestemmelse spesielt rettet mot kommuner i ROBEK som særskilt markerer deres ansvar for å bringe økonomien tilbake i balanse. Forslaget slår fast en påkt for kommunestyret til å fastsette en tiltaksplan for å sikre dette, og innebærer en påkt til å gjennomføre de nødvendige tiltak (en aktivitetspåkt).

Kravet retter seg mot å utarbeide og nedfelle konkrete tiltak som skal til for å gjenvinne økonomisk kontroll og balanse. Dette omfatter både innsparings- og omprioriteringstiltakene som må innarbeides i økonomiplanen og årsbudsjettet (budsjetttiltak), og tiltak for å få kontroll med den løpende ressursbruken mv. (bedre systemer og rutiner for økonomistyringen). En tiltaksplan kan fylle flere funksjoner. For det første kan planen styrke kommunens egen styring og bidra til at endringer blir gjennomført. For det andre kan den være et virkemiddel for kommunikasjon med innbyggerne om hvilke tiltak som gjennomføres. For det tredje vil en tiltaksplan være et grunnlag for departementets veiledning, dialog med og oppfølging av kommunen. Lovforslaget omfatter derfor også en påkt til å oversende tiltaksplanen til departementet til orientering, tilsvarende det som gjelder for økonomiplanen og årsbudsjettet.

Lovforslaget stiller ikke krav til tiltaksplanens utforming. Kommunen avgjør selv om planen utformes som eget dokument, eller om det i stedet er mer hensiktsmessig å innarbeide tiltaksplanen som en del av økonomiplanen og årsbudsjettet.

Lovforslaget må forstås slik at tiltakene i planen samlet sett skal være sterke nok til å bringe økonomien i balanse. Utover dette stiller ikke forslaget krav til tiltaksplanens innhold. Utvalget viser til at utfordringene den enkelte kommune står overfor, kan være ulike, og hva som er nødvendige og passende tiltak, må vurderes ut fra den lokale situasjonen. Med sitt ansvar for å gjøre de nødvendige grep bør det enkelte kommunestyre også ha friheten til å kunne prioritere hvilke tiltak som skal gjennomføres. Etter utvalgets vurdering må det være opp til kommunens frie skjønn å velge hvilke tiltak som skal tas inn i planen. Forslaget stiller derfor ikke bestemte krav til hva

enkelttiltakene i tiltaksplanen skal være. Det følger av dette at hvilke enkelttiltak kommunen velger å gjennomføre, ikke kan lovlighetskontrolleres. Lovforslagets form er slik sett parallell med lovens krav til økonomiplan og årsbudsjett, hvor reglene gir kommunestyret frihet til å prioritere innenfor rammene av kravet til budsjettbalanse og kravet til realisme.

Videre er det et spørsmål om tiltaksplanen (helheten i den) skal kunne lovlighetskontrolleres opp mot vilkåret at planen (tiltakene samlet) skal sikre at økonomien bringes i balanse. For de fleste tilfeller må det kunne antas at det å gjennomføre en slik lovlighetskontroll av tiltaksplanen hverken er hensiktsmessig eller nødvendig. Spesielt gjelder det for de tilfellene der kommunen velger å la økonomiplanen eller årsbudsjettet utgjøre den fullstendige tiltaksplanen. I slike tilfeller må det legges til grunn at den faste lovlighetskontrollen av årsbudsjettet er tilstrekkelig. Det avgjørende vil i slike tilfeller også være at økonomiplanen oppfyller lovens krav til realisme og balanse, herunder inndekning av merforbruk.

Utvalget viser til at i enkelte tilfeller vil kommuner kunne foretrekke å utarbeide en særskilt tiltaksplan, hvor tiltakene skal innarbeides i økonomiplanen og årsbudsjettet ved påfølgende rulling og budsjettbehandling. I slike tilfeller kan det, på et tidligere tidspunkt enn tidspunktet for behandling av budsjettet/økonomiplanen, oppstå spørsmål om tiltaksplanen samlet sett inneholder tilstrekkelig med tiltak som kan bringe økonomien i balanse, og slik sett ikke oppfyller lovens krav. Dette kan være fordi tiltakene ikke er mange eller sterke nok, eller at effekten av tiltakene er overvurdert. Dersom en slik situasjon skulle oppstå, er utvalgets utgangspunkt at departementet må følge dette opp med veiledning og dialog.

Lovforslaget endrer ikke på at kommunestyret tar endelig stilling til hvilke budsjetttiltak som skal gjennomføres ved behandlingen av årsbudsjettet. Årsbudsjettet til ROBEK-kommuner skal fortsatt lovlighetskontrolleres. Utvalget presiserer at denne lovlighetsprøvingen retter seg mot om lovens krav til årsbudsjettet er oppfylt, hvor det sentrale vurderingstemaet er om budsjettet er fullt saldert i samsvar med balansekravet, og at inntekter og utgifter er innarbeidet med realistiske beløp. Heller ikke her skal departementet lovlighetskontrollere om de prioriteringene som kommunestyret har gjort, er hensiktsmessige.

Tidsfrist

Kommunenes plikt til å utarbeide en tiltaksplan vil etter lovforslaget løpe fra det tidspunktet kommunen faller inn under ROBEK-ordningen. Utvalget legger vekt på at arbeidet med tiltaksplanen ikke utsettes. I den grad kommunen ikke allerede har planlagt eller iverksatt tiltak for å få kontroll på økonomien, er det avgjørende at det ikke går for lang tid før dette kommer på plass. Utvalget foreslår derfor at loven angir en tidsfrist for når tiltaksplanen må være utarbeidet og oversendt departementet til orientering. Forslaget bygger på tidspunktene for når kommuner normalt blir registrert i ROBEK-ordningen, samtidig som det er sett hen til når på året økonomiplanen og årsbudsjettet etter loven skal vedtas og revideres.

Kommuner som vedtar en økonomiplan eller et årsbudsjett med ubalanse, vil normalt falle inn under ROBEK-ordningen på nyåret. Utvalget foreslår at for slike tilfeller skal kommunen ha en plikt til å fastsette tiltaksplanen senest 30. juni. Fristen samsvarer med fristen for behandlingen av årsregnskapet.

Kommuner som vedtar at et merforbruk i årsregnskapet skal dekkes inn over flere enn to år, eller som har et akkumulert merforbruk større enn tre prosent av driftsinntektene, vil normalt komme inn under ROBEK-ordningen på ettersommeren. Utvalget foreslår at for slike tilfeller skal kommunen ha en plikt til å fastsette tiltaksplanen senest innen utgangen av året. Fristen samsvarer med fristen for å vedta økonomiplanen og årsbudsjettet for kommende år.

Forholdet til skjønnsfordelingen

Utvalget viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for fylkesmennenes tildeling av skjønnsmidler til kommunene for 2015. Det er her blant annet slått fast at skjønnsmidler som gis til kommuner i ROBEK og andre kommuner i økonomisk ubalanse, alltid skal knyttes opp til en forpliktende plan for å komme i økonomisk balanse.

Utvalgets forslag om tiltaksplan innebærer at det etableres et *rettslig* krav om at kommunene i ROBEK skal utarbeide planer for å forplikte seg selv til å gjennomføre nødvendige tiltak. Dette rettslige kravet vil i seg selv ikke være et vilkår for tildeling av skjønnsmidler. Vilkårene for skjønnsfordelingen må fortsatt forankres i Stortingets bevilgningsvedtak, og følger ikke av loven. Utvalgets lovforslag står ikke i veien for at vilkårene for

tildeling av skjønnsmidler kan utformes annerledes enn lovens krav til tiltaksplaner.

19.11.3.5 Konkursforbudet. Betalingsinnstilling

Konkursforbudet i gjeldende lov § 55 og reglene om betalingsinnstilling i §§ 56 til 58 omfattes ikke av utvalgets utredning. Reglene om betalingsinnstilling kommer først til anvendelse dersom en

kommune ikke har tilgang på likviditet som kan dekke forfalte betalingskrav. Disse reglene har ikke vært anvendt i moderne tid, men har samtidig en viktig funksjon i å bygge opp under leverandørers og kreditorers tillit til at kommunene vil ivareta sine forpliktelser. I lovforslaget er disse reglene videreført med enkelte språklige justeringer.

Kapittel 20

Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier mv.

20.1 Innledning

Kommunene vil normalt følge kommunelovens regler, herunder lovens økonomibestemmelser. I noen tilfeller skjer det likevel at økonomireglene blir brutt, enten bevisst eller ubevisst. Spørsmålet her er hvilke konsekvenser brudd på disse reglene skal ha.

Utgangspunktet er at kommunene vil være forpliktet til å gjøre det som er mulig for å bringe et regelbrudd til opphør. Et vedtak om å ta opp et lån som strider mot kommunelovens regler, kan for eksempel ikke gjennomføres hvis feilen oppdages før låneavtalen er inngått. Lovligheten av et vedtak vil også kunne prøves av departementet gjennom en lovlighetskontroll. Departementet vil i den forbindelse kunne sette vedtaket til side som *forvaltningsrettslig ugyldig* etter en vurdering opp mot forvaltningsrettens ugyldighetslære.

Ved brudd på økonomibestemmelsene vil kommunen ofte ha foretatt disposisjoner som berører *andre*. Før brudd på garantibestemmelsen blir oppdaget, vil for eksempel en kreditor kunne ha utbetalt et lån til debitor under den forutsetning at det forelå en bindende garantierklæring fra kommunen. Før brudd på lånebestemmelsen oppdages, vil kommunen kunne ha inngått en låneavtale med en finansinstitusjon og gjerne også ha disponert de lånte midlene. Det er også lett å tenke seg at en kommune allerede kan ha ervervet aksjer før det oppdages at det hefter en vesentlig finansiell risiko ved disse. Spørsmålet er altså om og i hvilke tilfeller brudd på bestemmelsene skal lede til at disse *avtaleforpliktelsene* skal falle bort som ugyldige. Problemstillingen kan også formuleres som et spørsmål om brudd på kommunelovens økonomiregler skal føre til *privatrettslig ugyldighet*.

For de fleste bestemmelsene i gjeldende kommunelov kapittel 9 er denne problemstillingen ikke regulert i loven. Utvalget mener dette er uheldig. Ugyldighetsvirkninger for avtaler med et lovstridig innhold er grunnleggende sett et spørsmål om samfunnet kan akseptere slike avtaler, til

tross for at avtalen er i strid med de interessene som kommuneloven skal beskytte. Utvalget mener derfor at lovgiver bør ta stilling til spørsmålet. Klargjøring av rettsvirkningene vil bidra til forutberegnelighet for kommunene og deres medkontrahenter og sikre at løsningene samsvarer med de hensyn som lovgiver ønsker å vektlegge.

Utvalgets lovforslag inneholder flere nye bestemmelser som klargjør rettsvirkningene av disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Utvalget foreslår blant annet at låneavtaler som gjelder andre formål enn det kommuneloven tillater, skal være privatrettslig ugyldige hvis lovbruddet var kjent for långiver eller långiver burde ha kjent til det, det vil si hvis långiver ikke var i aktsom god tro. Utvalget foreslår det samme for avtaler som innebærer finansiell risiko utover lovens forbud mot vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen.

Utvalget foreslår også at enkelte typer disposisjoner som strider mot lovens regler, alltid skal være privatrettslig ugyldige. Dette gjelder for eksempel garantitilsagn som ikke er godkjent av departementet.

Til slutt omtaler utvalget kort spørsmålet om virkningene av privatrettslig ugyldighet. Her fremmer utvalget ikke noe konkret lovforslag, men departementet blir bedt om å utrede spørsmålet.

20.2 Gjeldende rett

Kommuneloven § 51 nr. 4 slår fast at kommuner ikke *rettsgyldig* 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 ugyldig. Pantaver kan altså da ikke gjøre panteretten gjeldende. I utvalgets lovforslag § 14-17 er dette videreført, og dette drøftes ikke nærmere her.

Virkningene av brudd på de andre bestemmelsene i kommuneloven kapittel 9 er ikke eksplisitt regulert i loven. Hvilke rettsvirkninger som da

gjelder, må avgjøres på bakgrunn av en tolkning av loven sammenholdt med forarbeider og lovens forhistorie.

Av kommuneloven § 51 nr. 1 går det frem at departementet skal godkjenne vedtak om å stille kausjon eller økonomisk garanti for andre. I juridisk teori er det antatt at dette vilkåret er en privatrettslig ugyldighetsregel. Dette var rettstilstanden frem til 1992, men fremgår ikke eksplisitt av ordlyden i gjeldende lov. Det fremkommer ikke av forarbeidene at rettstilstanden var ment å bli endret.

Også kommuneloven § 53, som forbyr andre å motregne sin skatteskyld mv. mot sine fordringer på kommunen, må trolig tolkes som en privatrettslige 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 kommunenes fordringer på skatter og avgifter til andre. En slik overdragelse av skatte- og avgiftskrav kan ikke gjennomføres. I den grad dette har skjedd, må de ulike ytelsene tilbakeføres (restitueres).

Mer usikkerhet knytter det seg til rettsvirkningene av brudd på reglene om kommunenes *finansforvaltning*. Ordlyden i kommuneloven § 52 nr. 3 gir ikke direkte svar på om en finansiell plassering i strid med forbudet mot vesentlig finansielle 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.¹ Denne konklusjonen er likevel ikke opplagt.

Det er også usikkert hvilke konsekvenser det skal ha om en kommune inngår låneavtaler i strid med kommuneloven § 50. Problemstillingen er lite drøftet i forarbeidene til gjeldende lov, og rettskildebildet er uklart. I juridisk teori er det ulike syn på spørsmålet. Ett syn er at lån til formål utover § 50 blir privatrettslig ugyldig.² Konsekvensen er at kreditor må bære risikoen for feil i en kommune. Dette gjelder selv om feilen ikke var synlig for kreditor. Et annet syn er at låneavtaler inngått i strid med kommuneloven § 50 ikke blir avtalerettslig ugyldige dersom långiver var i akt-som god tro.³ Dette synet innebærer at hvis långi-

ver ikke har gjort de forhåndsundersøkelser som må kunne forventes, vil avtalen falle bort.

Av gjeldende lov § 60 nr. 1 fremgår det at ROBEK-kommunenes vedtak om å ta opp lån eller inngå langsiktig leieavtale ikke blir gyldig før det foreligger en godkjenning fra departementet. Lest i sammenheng er likevel gyldighetsspørsmålet knyttet til registrering i det såkalte ROBEK-registeret, jf. § 60 nr. 4 første punktum. ROBEK-registeret skal gi kommunenes medkontrahenter en fullstendig og oppdatert oversikt over hvilke kommuner som er underlagt dette kontrollregimet. Gjeldende § 60 nr. 4 andre punktum fastslår at forhold som er registrert i registeret, skal regnes å være kjent for kommunens kontraktspartner. Konsekvensene av dette kan illustreres med en låneavtale. Dersom kommunen er registrert i registeret, kan långiver ikke hevde at lån i strid med kommuneloven er rettsgyldige med henvisning til at han ikke hadde kunnskap om at kommunens låneopptak var under godkjenning.

Etter gjeldende rett har ROBEK-registeret også den funksjon at långivere kan legge til grunn at kommuner som *ikke* er registrert i registeret, heller ikke er underlagt lånegodkjenning (registerets negative troverdighet). Låneavtalens gyldighet vil i disse situasjonene ikke være avhengig av departementets godkjenning.

Utvalget har ikke funnet grunn til å ta stilling til hva rettsvirkningene er av brudd på reglene om finansforvaltning og låneopptak etter gjeldende rett. For utvalgets arbeid er det tilstrekkelig å konstatere at rettstilstanden er usikker.

20.3 Utvalgets vurderinger

20.3.1 Behov for å lovfeste rettsvirkningene av brudd på økonomireglene

Etter utvalgets vurdering bør rettsvirkningene av brudd på økonomibestemmelsene klargjøres. En klar regulering gir partene større forutsigbarhet. Regulering kan også virke preventivt ved å stimulere partene til å forhindre at det blir inngått avtaler i strid med loven. Klare regler kan også begrense antallet konflikter. Utvalget er ikke kjent med at det har vært mange saker som har utløst disse spørsmålene. Konfliktene i etterkant av den såkalte Terra-saken har likevel vist et klart behov for tydelige løsninger disse spørsmålene.

¹ Viggo Hagstrøm, «Ulovlige kommunale låneopptak; restitusjonsoppgjøret når midlene er investert og tapt», i *Tidskrift utgivet av juridiska föreningen Finland*, 2009, side 254.

² Viggo Hagstrøm, «Ulovlige kommunale låneopptak; restitusjonsoppgjøret når midlene er investert og tapt», i *Tidskrift utgivet av juridiska föreningen Finland*, 2009, side 255, hvor det legges til grunn at reglene virker som absolutte ugyldighetsregler.

³ Hans Petter Graver, *Terrasaken og kommuneloven § 50*, 2008, side 10–17.

20.3.2 Privatrettslig ugyldighet som følge av brudd på økonomireglene

20.3.2.1 Ulike reguleringsalternativer

Hvilke rettsvirkninger brudd på økonomireglene skal ha, kan reguleres på flere ulike måter.

Ett alternativ er at brudd på bestemmelsene bare gis forvaltningsrettslig virkning. Brudd på loven vil da bare ha konsekvenser for kommunen selv («interne konsekvenser»). Lovbruddet vil kunne bli påtalt av revisor eller av departementet, og kommunen vil ha plikt til å rette opp feilen så langt det lar seg gjøre. Feil vil imidlertid bare kunne rettes opp så langt det ikke strider mot avtaleforpliktelser kommunen har med en kontraktspart.

Et annet alternativ er at brudd på økonomireglene også fører til privatrettslig ugyldighet. Dette vil føre til at kommunens kontraktsmotparter ikke kan gjøre avtalerettslige forpliktelser gjeldende dersom avtalen er i strid med disse reglene.

Det kan også tenkes alternativer mellom disse to ytterpunktene. Det kan for eksempel stilles opp ytterligere vilkår for at kommunen skal kunne kreve at privatrettslige avtaler må settes til side som ugyldige. En mulig regulering er å gi kommunens kontraktsmotpart risikoen dersom rettsbruddet var synlig for kontraktsmotparten da avtalen ble inngått. Kommunelovens regler gis i så fall privatrettslige ugyldighetsvirkninger, men bare dersom kontraktsmotparten så eller burde ha sett at disposisjonen var i strid med bestemmelsene i kommuneloven.

20.3.2.2 Sentrale hensyn

Det er særlig tre hensyn som gjør seg gjeldende i valget mellom de ulike alternativene.

Kommunelovens økonomibestemmelser skal for det første bygge opp under det kommunale selvstyret. De skal bidra til å sikre at kommunene klarer å finansiere sine lovpålagte oppgaver særlig på velferdsområdet, og til at kommunene er betalingsdyktige overfor sine kreditorer. Reglene er ment å sikre at kommunenes økonomi er bærekraftig og dermed gir økonomisk valgfrihet også for fremtidige generasjoner. Etter utvalgets oppfatning er det derfor sentralt å sikre at reglene i kommuneloven etterlevs.

For det andre bør reglene virke preventivt. Rettsvirkningene bør derfor utformes slik at de stimulerer begge parter til å unngå regelbrudd. Utgangspunktet er at det først og fremst må være kommunens eget ansvar å følge økonomireglene. Rettsvirkningene av regelbrudd bør gi kommu-

nene insitamenter til å unngå regelbrudd. Samtidig vil mange av kommunens kontraktsmotparter være profesjonelle aktører som bør være vel kjent med at kommuner er underlagt særlige begrensninger. Etter utvalgets syn bør det være en del av for eksempel bankers og finansinstitusjoners samfunnsansvar å bidra til at kommuner ikke tar på seg forpliktelser som strider mot kommuneloven. Rettsvirkningene bør derfor utformes slik at også kommunens kontraktsmotparter får insitamenter til å unngå brudd på disse reglene.

For det tredje bør reglene gi en rimelig risikofordeling mellom kommunen og kontraktsmotparten. Kontraktsretten bygger på et grunnleggende utgangspunkt om at avtaler skal holdes, slik at kontraktspartene skal kunne stole på at kontrakter blir oppfylt. Regler som gir kommunen mulighet til å unnlate å oppfylle sine forpliktelser, vil fort svekke tilliten til kommunene. Dersom markedsaktørene ikke kan verne seg mot vesentlige tap i avtaler med kommuner, vil dette også kunne få negative konsekvenser for kommunenes posisjon i markedet. Det vil for eksempel kunne føre til at kommuner får mindre gunstige rentebetingelser.

Reglene i kommuneloven vil ha størst effekt hvis *brudd på reglene alltid fører til privatrettslig ugyldighet*. På den annen side vil avtalerettslig ugyldighet føre til at kommunens medkontrahenter må bære risiko for at kommunen handler utenfor kommunelovens rammer. Mange av vilkårene i økonomibestemmelsene forutsetter også vurderinger som kommunens kontraktsmotpart ikke har mulighet til å foreta i forbindelse med inngåelsen av avtalen. Slik forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko i finansforvaltningen er utformet, vil det ikke alltid være mulig for kommunens kontraktsmotpart å vurdere om en konkret disposisjon er i strid med kommuneloven. En långiver har også begrensede muligheter til å forhindre at kommunen anvender lånte midler til ulovlige formål. Utvalget mener at det fremstår som en lite rimelig risikoplassering om kommunens medkontrahent i slike tilfeller skal bære risikoen for kommunens rettsbrudd. Å legge risikoen for ikke synlige regelbrudd på kommunens kontraktsmotpart vil også kunne svekke tilliten til kommunene og deres omdømme. En slik løsning begrenser også kommunens incentiver til å unngå regelbrudd, og har dermed liten preventiv effekt. Etter utvalgets syn gir det derfor ikke noen god regulering om brudd på reglene alltid skal lede til privatrettslig ugyldighet.

Slik utvalget ser det, gir det heller ikke en god løsning om *brudd på reglene aldri skal føre til pri-*

vatrettslig ugyldighet. Med slike regler vil hverken långivere, finansinstitusjoner eller andre i forretningslivet ha incentiver til å undersøke og begrense faren for brudd på reglene. Etter utvalgets vurdering bør kommunens kontraktsmotparter bidra til at kommuner ikke tar på seg forpliktelse eller risiko i strid med kommuneloven. For flere av disse bestemmelsene vil en slik løsning heller ikke gi et tilstrekkelig effektivt vern av kommuneøkonomien. Både hensynet til å unngå regelbrudd og hensynet til rimelig risikofordeling tilsier derfor at brudd på bestemmelsene bør kunne lede til ugyldighet.

For flere av bestemmelsene mener derfor utvalget at det bør velges mellomløsninger. Etter utvalgets vurdering bør brudd på kommunelovens regler i alminnelighet bare lede til privatrettslig ugyldighet i tilfeller der rettsbruddet var synlig for kommunens kontraktsmotpart. En slik regulering gir begge parter grunner til å forsøke å unngå brudd på reglene. Kommunen vil få incentiver til å unngå at de blir forpliktet til å oppfylle avtaler i strid med loven, mens kontraktsmotparten vil gjøre dette for å unngå å måtte bære risikoen for at avtalen faller bort som ugyldig. Etter utvalgets syn gir dette også en rimelig risikofordeling.

Med dette som utgangspunkt går utvalget nærmere inn på ulike typer disposisjoner.

20.3.2.3 Lån til ulovlige låneformål

Utvalgets forslag til ny kommunelov § 14-14 stiller opp en rekke formål som kommunene kan ta opp lån til. Lovbrudd vil oppstå hvis det tas opp lån til andre formål enn de som er nevnt i denne bestemmelsen. Som nevnt ovenfor er det praktisk vanskelig for långiver å sikre seg mot at en kommune anvender lånte midler i strid med kommunelovens regler. Utvalget mener derfor at utgangspunktet må være at långiver bare bør bære risikoen for rettsbrudd der det var synlig for långiver at kommunens adferd var i strid med loven, eller at långiver burde ha sett det. Utvalget foreslår derfor at en avtale om lån ikke skal være gyldig hvis kommunens långiver kjente til eller burde ha kjent til at låneopptaket gikk utover de formål som loven gir adgang til å låne til.

På den ene siden legger dette et ansvar på kommunene selv for å handle innenfor kommunelovens rammer, slik at de hensyn kommuneloven skal beskytte, ivaretas. Kommunene vil bare kunne hevde at avtalen er ugyldig på grunn av sitt innhold hvis långiver ikke var i aktsom god tro.

På den andre siden legger dette et ansvar på kommunens långiver til å gjøre visse undersøkel-

ser før avtaleinngåelsen, om långiver skal være trygg på at låneavtalen er bindende. Hvis långiver ikke har gjort de forhåndsundersøkelser som må kunne forventes, vil han eller hun miste sitt vern for de rettighetene som avtalen gir.

Et sentralt spørsmål vil være hva långiverne bør kjenne til, og hvilke undersøkelser långiverne må forventes å foreta før avtaleinngåelsen, det vil si hva som ligger i aktsomhetskravet.

I alminnelighet vil aktsomhetskravet være strengere jo større lånebeløpet er.

Etter utvalgets vurdering må samfunnet kunne forvente at profesjonelle långivere undersøker hva pengene skal brukes til, når det lånes ut til en kommune. Långivere må kjenne til at kommuneloven setter skranker for kommunenes låneopptak. For eksempel bør det være åpenbart for långivere at lån til en kommune til kjøp av aksjer i selskaper eller finansielle verdipapirer vil være lovstridig. Hvis institusjonen burde kjent til at kommunen planla å bruke lånet på denne måten, må utgangspunktet etter utvalgets vurdering være at långiver ikke var i aktsom god tro.

I andre tilfeller der det er snakk om låneopptak hvor kommunelovens grenser må avgjøres ut fra en nærmere tolkning, er det etter utvalgets vurdering ikke grunn til å stille samme strenge krav til långivers aktsomhet og undersøkelsesplikt. Eksempelvis gjelder dette skillet mellom vedlikehold (driftsutgifter som ikke kan lånefinansieres) og påkostning (investeringsutgifter som kan lånefinansieres), der det kreves inngående kunnskap om de nærmere reglene om dette og de faktiske forhold. Grensene vil her også måtte trekkes i lys av skjønnsmessige vurderinger.

Om långiver har grunnleggende kunnskap om kommunelovens skranker, kan det neppe kreves stort mer enn at långiver undersøker kommunens vedtak om låneopptak og kommunens budsjett. Dette vil gi långiver mulighet for å kunne se om låneopptaket er med på å finansiere andre formål enn det kommuneloven tillater. Med slike forutsetninger vil altså kommunen også måtte ha opplysningsplikt overfor långiver.

20.3.2.4 Lån og langsiktige leieavtaler som overskrider det som er godkjent av departementet (ROBEK)

I utvalgets forslag til ny kommunelov kapittel 29 er den såkalte ROBEK-ordningen i hovedsak videreført, se punkt 19.11. Reglene stiller krav om at departementet skal godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler for de kommunene som er omfattet av ROBEK-ordningen. Også

her oppstår det et spørsmål om hvilke konsekvenser brudd på reglene skal ha for avtalers gyldighet. For det første er det spørsmål om hvilke konsekvenser det skal ha hvis en kommune inngår en langsiktig leieavtale eller en låneavtale og ikke har innhentet nødvendig godkjenning i tråd med kravene i lovforslaget § 29-3 første ledd. For det andre er det spørsmål om hva som skal være konsekvensene hvis det inngås låneavtaler utover de lånerammene som er godkjent av departementet.

Utvalgets forslag til regler om godkjenning av lån og leieavtaler bygger på en videreføring av gjeldende rett, med enkelte endringer og presiseringer.

Kravet om at lån og leieavtaler skal godkjennes, innebærer som utgangspunkt at slike vedtak ikke er forvaltningsrettslig gyldige (ikke kan iverksettes) før de er godkjent av departementet. Det går frem av lovforslaget at kravet om statlig godkjenning først inntreffer på tidspunktet for registrering i registeret, jf. forslaget til § 29-3 tredje ledd. Dette må ses i sammenheng med at ROBEK-registeret fortsatt skal ha positiv og negativ troverdighet.

Langsiktige leieavtaler

Utvalget foreslår at *langsiktige leieavtaler* som skal godkjennes etter § 29-3 første ledd bokstav c, vil være privatrettslig ugyldige uten departementets godkjenning. Forslaget innebærer også at kommunens kontraktsmotpart ikke kan hevde at leieavtalen er rettsgyldig med den begrunnelse at han ikke hadde kunnskap om at slike avtaler er underlagt godkjenning, jf. lovforslaget § 29-2 andre ledd. Dette viderefører gjeldende rett.

Lovforslaget bygger på hensynet til bestemmelsens effektivitet og på den forutsetning at kommunens kontraktsmotparter skal kjenne til at kommuner som er registrert i ROBEK, er underlagt statlig godkjenning. Av hensyn til kommunenes kontraktsmotparter (forutberegnelighet) må det derfor fortsatt legges til grunn at ROBEK-registeret skal ha positiv og negativ troverdighet. Dette for at kommunenes kontraktsmotparter skal kunne innrette seg etter at kommuner som er oppført i registeret, er underlagt godkjenning, og at kommuner som ikke er oppført i registeret, ikke er underlagt godkjenning.

Låneavtaler

Ifølge utvalgets forslag til § 29-3 første ledd bokstav b kreves det også statlig godkjenning av ROBEK-kommunenes vedtak om *låneopptak*.

Departementet skal godkjenne en samlet *låneramme* for låneopptak i budsjettåret og eventuelt fastsette vilkår for bruken av lånerammen, se lovforslaget § 29-3 andre ledd. Lånegodkjenningen er altså etter forslaget ikke knyttet til den enkelte låneavtale. Det er derfor ikke mulig for långiver å legge til grunn at en bestemt låneavtale blir godkjent. Dette innebærer at spørsmålet om en låneavtale er privatrettslig gyldig, ikke vil avhenge av en konkret godkjenning, slik som for leieavtaler, jf. ovenfor. I stedet vil spørsmålet om privatrettslig ugyldighet måtte knytte seg til om låneavtalen går utover den lånerammen og de vilkår som departementet har fastsatt ved godkjenningen.

Utvalgets vurdering er at långiver bør ha en utvidet undersøkelsesplikt ved utlån til kommuner i ROBEK. For kommunens långiver kan det imidlertid være vanskelig å forsikre seg om at det aktuelle lånet ligger innenfor den rammen som eventuelt er gitt. Utvalget foreslår at en avtale om lån ikke er gyldig hvis kommunens långiver kjente til eller burde ha kjent til at låneopptaket gikk utover den lånerammen som departementet har godkjent.

Utvalget viser videre til at det kan være situasjoner der kommunen bryter de vilkår som departementet har satt i sitt godkjennelsesvedtak. Det er ikke mulig for en långiver å forsikre seg mot slike brudd. Også i disse tilfellene bør derfor ugyldighet begrenses til situasjoner hvor långiver burde ha sett at kommunen skulle bruke lånet i strid med vilkårene. Utvalget foreslår derfor at en avtale om lån ikke er gyldig hvis kommunens långiver kjente til eller burde ha kjent til at låneopptaket er i strid med vilkår for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt.

Långiver vil altså ut fra dette, i tillegg til å undersøke om lånet benyttes til et lovlig formål (jf. punkt 20.3.2.3), også måtte gjøre visse undersøkelser av om det aktuelle lånet er innenfor den godkjente rammen, og om det aktuelle lånet er i tråd med vilkår som departementet eventuelt har satt for bruken av lånerammen.

Med slike løsninger er det naturlig at kommunen har en opplysningsplikt som går lenger enn plikten i gjeldende rett. I lovforslaget har utvalget tatt inn en ny plikt for kommunene til å dokumentere overfor sine medkontrahenter at kontraktene er innenfor den lånerammen og i tråd med de eventuelle vilkårene som departementet har fastsatt, jf. lovforslaget § 29-4 første ledd.

De løsningene som utvalget her skisserer, bygger også på den forutsetning at kommunens långivere skal kjenne til at kommuner som er registrert i ROBEK, er underlagt statlig godkjenning.

20.3.2.5 Brudd på kommunelovens krav til finansforvaltning

Utvalgets forslag til ny kommunelov § 14-1 siste ledd inneholder tre sentrale krav til kommunens finansforvaltning: For det første må plasseringen skje uten at det oppstår vesentlig finansiell risiko. For det andre må forvaltningen foretas under hensyn til at kommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. For det tredje skal økonomiske midler forvaltes slik at plasseringen gir tilfredsstillende avkastning.

Vurderingstemaene i disse bestemmelsene er skjønnsmessige. For kommunens kontraktsmotpart vil det ikke alltid være åpenbart at en disposisjon vil stride mot forbudet mot vesentlig finansiell risiko. Det vil derfor være lite rimelig for kommunens kontraktsmotpart hvis en disposisjon som innebærer vesentlig finansiell risiko for kommunen, alltid skal innebære privatrettslig ugyldighet.

Etter omstendighetene kan det likevel være klart at en konkret disposisjon utgjør en vesentlig finansiell risiko. Dersom kommunens kontraktsmotpart også er en profesjonell aktør, er det naturlig å kreve at vedkommende både kjenner til kommunelovens regler og varsler kommunen om at disposisjonen vil bryte med loven. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at også brudd på forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko skal lede til ugyldighet hvis kommunens kontraktsmotpart kjente til eller burde ha kjent til at en avtale ville være i strid med forbudet.

20.3.2.6 Brudd på skrankene for kommunale garantier

I kommunestyreloven av 1954 § 52 siste ledd gikk det frem at hvis en garanti var godkjent, ble garantien bindende for kommunen selv om garantien var i strid med vilkårene for å kunne stille garantier.⁴ Samtidig var det klart at vilkåret om at kommunale garantier krevde statlig godkjenning, var en privatrettslig ugyldighetsgrunn. Den begunstige etter garantien fikk beskyttelse så lenge det forelå en statlig godkjenning. Samtidig ble kommunens interesser i tilstrekkelig grad beskyttet gjennom den kvalitetssikringen som lå i kravet til statlig godkjenning.

Dette leddet i garantibestemmelsen ble ikke tatt med i kommuneloven av 1992. Det skyldes

trolig at kommunelovutvalgets flertall foreslo å oppheve adgangen til å stille garantier. Departementet foreslo å videreføre adgangen til å stille kommunale garantier og opprettholdt også et krav om statlig godkjenning. Antakelig var det en forglemmelse når § 52 siste ledd ikke ble tatt inn i lovproposisjonen til Stortinget. Departementet redegjorde i alle fall ikke i proposisjonen for hvorfor dette ble utelatt. Rettstilstanden i dag er derfor noe usikker.

Utvalget mener det er grunn til å klargjøre rettstilstanden. Som utvalget har drøftet i punkt 19.10, foreslår utvalget å opprettholde ordningen med statlig godkjenning av kommunens garantier. Dette legger til rette for å klargjøre at den ordningen som gjaldt etter kommunestyreloven av 1954, skal gjelde etter ny lov. Det vil si at statlig godkjenning er en forutsetning for at garantitilsagn/-avtaler skal være rettsgyldige. Kravet til statlig godkjenning blir dermed en *privatrettslig gyldighetsgrunn*. Samtidig vil brudd på andre vilkår i bestemmelsen ikke gi grunnlag for privatrettslige ugyldighet så lenge det foreligger en statlig godkjenning. Dette gjelder uavhengig av om garantien går klar av eller er i strid med forbudene mot garantier til næringsvirksomhet og garantier med vesentlig økonomisk risiko. Den begunstige etter garantien kan sikre sine interesser ved å kontrollere at det er gitt nødvendig statlig godkjenning. Samtidig vil den statlige kontrollen utgjøre en viktig beskyttelse mot at kommunene påtar seg forpliktelser i strid med bestemmelsen om garantier.

Utvalgets lovforslag viderefører at garantier for små beløp er unntatt fra godkjenningsordningen. For disse garantiene kan derfor ikke gyldigheten av garantien knyttes til statens kontroll og samtykke. Ut ifra de vurderingstemaene som garantibestemmelsen oppstiller, kan det være vanskelig for den begunstige å foreta en vurdering av om garantien er lovlig. Samtidig vil dette spørsmålet bare gjelde garantier knyttet til mindre beløp. Utvalget foreslår for disse typetilfellene den sammen reguleringen som for brudd på lånebestemmelsen: Garantier som ikke krever samtykke fra statlige myndigheter, men som er gitt i strid med bestemmelsen, vil bare være ugyldige dersom den begunstige etter garantien så eller burde ha sett regelbruddet.

20.3.2.7 Overdragelser av skatte- og avgiftskrav

Utvalget har i forslaget til § 14-18 videreført det gjeldende forbudet mot overdragelse av skatter og avgifter. Dette forbudet retter seg først og

⁴ § 52 siste ledd lød som følger: «Har Kongen eller den han gir fullmakt, godkjent et vedtak om garanti etter denne paragraf, kan garantien ikke angripes som stridende mot bestemmelsene i denne paragraf.»

fremst mot kommunene. Formålet er å sikre at kommunene ikke begynner å tære på fremtidige inntekter. I en prekær økonomisk situasjon kan det være fristende for en kommune å bryte bestemmelsen. Hensynet til bestemmelsens effektivitet tilsier derfor at regelbrudd også her bør lede til privatrettslig ugyldighet.

Forbudene som ligger i denne bestemmelsen, retter seg mot overdragelse av en bestemt type krav. Den som får overdratt et krav til seg, vil ha foranledning til å undersøke grunnlaget for kravet. De faktiske omstendighetene som er avgjørende for om disposisjonen strider mot kommuneloven, vil derfor være mulig å kontrollere for kommunens motpart. Det vil derfor ikke utgjøre noe stort inngrep i kommunens kontraktsmotparters forutberegnelighet om bestemmelsen utgjør en absolutt ugyldighetsregel. Etter utvalgets syn bør derfor brudd på overdragelsesforbudet være en privatrettslig ugyldighetsgrunn. Utvalget foreslår at avtaler om overdragelse av skatter og avgifter ikke skal være gyldige.

20.3.2.8 Motregning foretatt i strid med forslag til kommuneloven § 14-19

I utvalgets forslag til § 14-19 videreføres gjeldende kommunelov § 53. Bestemmelsen begrenser fordringshaveres rett til å kreve motregning mot en kommune. Forbudet retter seg ikke mot kommunen, men mot dem som har fordringer mot en kommune. Formålet med bestemmelsen er å hindre at kommunen på grunn av motregning blir stående uten likvide midler. Dette kan bare oppnås dersom kommunen kan kreve en motregningsdisposisjon fra fordringshaverne satt til side som ugyldig. Utvalget foreslår derfor at brudd på motregningsforbudet skal være en privatrettslig ugyldighetsgrunn, i tråd med det utvalget antar er gjeldende rett.

20.3.3 Kort om virkningen av privatrettslig ugyldighet («restitusjon»)

Hvis en avtale regnes som ugyldig, faller avtalen bort som ikke lenger bindende for partene. Retten til å kreve oppfyllelse av de løftene som er gitt i avtalen (retten til naturaloppfyllelse), faller bort. For eksempel for lån vil dette bety at retten til å motta rentebetalinger på utlånet i tråd med avtalevilkårene faller bort.

Som utgangspunkt må det legges til grunn at ytelser som er gjennomført etter en ugyldig

avtale, må tilbakeføres. Det vil si at avtalepartenes posisjoner stilles tilbake («nullstilles»), som om avtalen ikke var inngått (restitusjon). For eksempel for lån betyr det at hovedstolen på utlånet må betales tilbake til långiver.

Det er likevel flere måter å utforme en slik restitusjonsplikt på. Hvordan restitusjonsplikten blir utformet, vil avgjøre hva de økonomiske konsekvensene blir for kommunen og dens kontraktsmotpart hvis en avtale er ugyldig. Innholdet i restitusjonsplikten vil således ha betydning for hvor godt bestemmelsene i kommuneloven kan beskytte kommuneøkonomien.

Hovedregelen etter alminnelige avtalerett er at restitusjonsoppgjøret skal innebære en tilbakeføring av ytelsene som er gitt, slik at situasjonen bringes tilbake slik den ville ha vært om avtalen ikke var inngått. I mange tilfeller vil slik full restitusjon være løsningen som best beskytter de hensyn som kommunelovens ugyldighetsregler skal ivareta, samtidig som dette bidrar til å stille kommunens medkontrahent i samme posisjon som om avtalen ikke ble inngått.

I enkelte tilfeller vil situasjonen kunne tenkes å være slik at full restitusjon påfører kommuneøkonomien mer skade og går på bekostning av de hensyn ugyldighetsreglene skal ivareta. I så fall kan dette begrunne unntak fra utgangspunktet om at mottatte ytelser skal tilbakebetales fullt ut. Eksempelvis vil full tilbakebetaling av et lån som er plassert i verdipapirer som har falt stort i verdi, som i Terra-saken, kunne ha store negative konsekvenser for kommunen. Slike og lignende forhold kan tilsi at virkningen av ugyldighet bare skal være tilbakebetaling av det beløpet som er i behold og kan gjenvinnes («change of positions»). Slik delvis restitusjon bygger på at tilbakebetalingene bare gjennomføres så langt det er mulig, og ikke går på bekostning av de hensyn som ugyldighetsreglene skal ivareta. Dette vil gi et bedre vern for kommuneøkonomien, men innebærer samtidig større økonomisk risiko for kommunens medkontrahent.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å fastsette særlige regler om tilbakeføring av ytelser for tilfeller hvor avtaler ikke er gyldige etter regler som er omtalt i punkt 20.3.2. Utvalget har imidlertid ikke hatt kapasitet til å gå nærmere inn i disse vurderingene og fremmer derfor ikke noe lovforslag om dette. Utvalget mener at departementet bør utrede spørsmålet nærmere.

Kapittel 21

Selvkost

21.1 Innledning

Etter mandatet punkt 3.13 skal utvalget vurdere om det bør fastsettes generelle regler om selvkost i kommuneloven. Selvkostprinsippet innebærer at det fastsettes en pris for å benytte en tjeneste som ikke er høyere enn kostnadene ved å produsere tjenesten (beregnet selvkost). Hva som er selvkost, bygger på en gitt beregningsmetode. Sentralt er at prisen ikke skal romme en fortjeneste.

Utvalget mener at det ikke bør lovfestes et generelt selvkostprinsipp for kommunale gebyrer og brukerbetalingen i kommuneloven. Utvalget foreslår imidlertid at det lovfestes overordnede regler om beregning av selvkost i kommuneloven.

21.2 Generelt selvkostprinsipp i kommuneloven

Kommunene krever brukerbetalingen for en rekke ulike tjenester. I dagens lovverk ligger eventuelle begrensninger på kommunale gebyrer og brukerbetalingen i særlov. Kommuneloven inneholder ingen regler om selvkost eller andre regler som legger begrensninger på kommunenes adgang til å ta betaling for tjenester.

Det er ulikt hvilke begrensninger de enkelte særlovene legger på kommunale gebyrer og brukerbetalingen. På vann-, avløps- og renovasjonsområdet og enkelte andre områder fastsetter særlov at gebyrene ikke skal være høyere enn kostnadene ved å produsere tjenesten (selvkost). På andre områder er brukerbetalingen i form av egenandeler underlagt særskilt statlig regulering, fastsatt ut fra andre hensyn enn kostnadsdekning. Dette gjelder for eksempel på helse- og omsorgsområdet og for barnehager. For andre tjenester igjen har kommunene frihet til å fastsette nivået på brukerbetalingen. Dette gjelder for eksempel kulturtilbud eller svømmehaller. I tillegg kan kommunene yte mer kommersielle tjenester hvor prisen fastsettes på markedsmessige vilkår. Fordi kommunenes kompetanse er negativt avgrenset,

vil utvalget understreke at det er legitimt for kommuner å beregne seg en fortjeneste i prisen på tjenester hvor lovverket ikke er til hinder for det.

Utvalget viser til at brukerbetalingene og prisene som kommunene fastsetter for sine tjenester, er av ulik art og speiler hvilken type tjeneste det er tale om. Etter utvalgets vurdering er det derfor heller ikke rimelig å fastsette selvkostprinsippet som et generelt prinsipp og en alminnelig begrensning på brukerbetalingen i kommunesektoren.

Utvalget mener at dersom det er behov for at brukerbetalingen skal begrenses til selvkost for bestemte typer tjenester, bør dette slås fast i særlov, slik systemet er i gjeldende lovverk. Dette må eventuelt bero på en nærmere vurdering ut fra tjenestens art og de hensyn som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Det ligger utenfor utvalgets mandat å gjøre en nærmere vurdering av om det er bestemte tjenester som bør underlegges selvkostprinsippet.

21.3 Regler for beregning av selvkost

Utvalget viser til at i de særlovene som bygger på selvkostprinsippet, slår bestemmelsene først og fremst fast at gebyrene *ikke skal overstige kostnadene ved tjenesten*. Regelverket utdyper imidlertid ikke hva som rettslig sett ligger i begrepet *kostnadene*. Siden kostnadsbegrepet kan ha ulike økonomifaglige betydninger, er det derfor ikke uvanlig at det kan oppstå rettslig tvil om hvordan selvkost (det øvre taket på gebyrene) skal beregnes. I praksis handler dette særlig om det øvre taket for gebyrene for vann, avløp og renovasjon, feiegebyrer og byggesaksgebyrer.

Hva som er selvkost for en tjeneste, beror altså på hvilken metode og hvilke prinsipper man legger til grunn for beregningen av selvkost. Behovet for å gi selvkostbegrepet et innhold og for å normere praksis var bakgrunnen for at Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1996 fastsatte veiledende retningslinjer for beregning av selvkost,

som senere ble revidert i 2003 og 2014.¹ Dette er i dag retningslinjer uten rettslig bindende virkning.

Etter utvalgets vurdering bør lovverket gi rettslig bindende regler for 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 skal beregnes. Praktiseringen av selvkost blant kommunene varierer, og det gjøres feil. Veiledning om innholdet i selvkostbegrepet er sentralt for å forbedre praksis. Lovfesting av grunnleggende regler for beregning av selvkost vil imidlertid kunne gi økt fokus på og bevissthet om selvkostberegningene, og således bidra til utvikling og forbedring av praksis. Rettslig tydeliggjøring av hva som kan inngå i selvkost, vil også styrke grunnlaget for å kunne vurdere om selvkostprinsippet er etterlevd, og for å følge opp saker der det for eksempel er spørsmål om gebyrinntektene har et preg av skatt eller i realiteten gir kommunen en fortjeneste som ikke er legitim. Et klarere regelverk vil spesielt være viktig for å unngå at innholdet i selvkostbegrepet utvides i praksis, uten en klar rettslig forankring.

Lovfesting av regler for beregning av samlet selvkost vil bidra til at kommuner ikke har ulikt nivå på gebyrene kun fordi kommunene har ulik forståelse av hva som ligger i selvkostbegrepet, og hvordan det øvre taket på gebyrinntektene beregnes. Utvalgets forslag er ikke rettet mot at gebyrnivået skal være likt i ulike kommuner. Gebyrnivået vil fortsatt måtte variere som følge av forskjeller i kostnadene ved å produsere tjenestene, eksempelvis som følge av at topografiske og geografiske ulikheter stiller ulike krav til infrastrukturen på vann- og avløpsområdet. Gebyrnivået vil også kunne være forskjellig som følge av at enkelte kommuner ønsker å subsidiere gebyrene i stedet for å ta gebyrer til full selvkost.

Siden reglene om gebyrer til selvkost i dag finnes i særlover, kan det naturlige utgangspunktet være at nærmere regler for beregning av selvkost også utdypes i de aktuelle særlovene. Dette vil imidlertid innebære at regelverket om selvkost samlet sett blir svært omfattende. I tillegg bør innholdet i selvkostbegrepet normeres på tvers av sektorer, så langt det ikke er hensyn som taler for

avvikende regler på enkelte områder. Et felles regelverk for beregning av selvkost vil være det enkleste for sektoren å forholde seg til. Utvalget foreslår derfor at det fastsettes felles generelle og overordnede regler om beregning av selvkost i kommuneloven. Lovforslaget bygger på de etablerte hovedprinsippene i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for beregning av selvkost.² Nærmere regler om beregning av selvkost vil kunne være nokså detaljerte regler med et teknisk preg. Utvalget foreslår at kommuneloven gir departementet en hjemmel for å fastsette slike regler i forskrift.

Utvalget presiserer at det her er tale om regler for beregning av selvkost for et tjenesteområde samlet, og dermed det øvre taket på de *samlede gebyrinntektene* på området. Dette vil støtte opp om tilliten til at gebyrnivået generelt sett ikke er høyere enn det selvkostprinsippet tilsier. Reglene vil imidlertid 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. Det er ikke en del av utvalgets mandat å utrede nærmere regler for hvordan utmåling av gebyrene i enkeltsaker på de ulike tjenesteområdene bør foretas. Slike regler må følge av særlov, og ikke reguleres i kommuneloven.

Utvalgets intensjon er at kommunelovens regler om beregning av selvkost skal anvendes der selvkostprinsippet anses å gjelde for utmålingen av gebyrer. Eksempelvis gjelder dette for vann- og avløpsgebyrer etter lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg §§ 3 og 4, og for renovasjonsgebyrer for husholdningsavfall etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 34. Dette innebærer at beregningen av samlet selvkost skal skje etter kommunelovens beregningsmetode, så langt ikke annet følger av særlov. Der særlov eventuelt har fastsatt spesielle regler for beregningen som avviker fra reglene etter kommuneloven, vil særlovens regler gå foran. For å unngå eventuell rettslig tvil om gebyrer etter særlov skal utmåles i samsvar med kommunelovens beregningsregler, vil det kunne være fordelaktig at dette forankres i særlovene. Utvalget har ikke gått nærmere inn på dette.

¹ Rundskriv fra H-3/14 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*, februar 2014.

² Rundskriv fra H-3/14 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*, februar 2014.

Kapittel 22

Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøtteregelverket

22.1 Innledning

Som redegjort for i kapittel 4 er kompetansen til norske kommuner negativt avgrenset. Dette innebærer at de kan ta på seg enhver oppgave eller aktivitet så lenge det ikke er i strid med lov eller ulovfestede prinsipper, eller oppgaven eksklusivt er lagt til andre. Selv om det er de lovpålagte oppgavene som utgjør kjernen i kommunenes virksomhet, driver kommunene også i betydelig grad med forretningsvirksomhet.

Det har vært en betydelig utvikling i hvordan kommunene organiserer virksomheten sin siden gjeldende kommunelov ble vedtatt i 1992. Blant annet har det vært en betydelig økning i bruken av selskaper og lignende som en måte å organisere den kommunale virksomheten på. Kommunene opptrer også i større grad som aktører i et økonomisk marked ved at de enten selv eller via ulike samarbeid eller selskaper tilbyr tjenester i markedet.

Lovgiver har lagt til rette for denne utviklingen ved å vedta nye organisasjonsmodeller som interkommunale selskaper og kommunale foretak. Begge disse modellene er særlig tiltenkt virksomhet av forretningsmessig art.

Kommunene har eierinteresser i om lag 1800 aksjeselskaper og om lag 250 interkommunale selskaper.¹ Videre finnes det cirka 230 kommunale foretak.² I tillegg er det estimert at det finnes cirka 270 § 27-styrer og i underkant av 200 vertskommunesamarbeid.³ Ikke alle disse selskapene og samarbeidene er involvert i økonomisk aktivitet i markedet.

¹ *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, Hilde Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold, NIBR-rapport 2015:1.

² *Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati*, Ståle Opedal, Atle Blomgren og Anne Karin Tennås Holmen, IRIS-rapport 2012/072.

³ *Interkommunalt samarbeid i Norge*, Dag Ivar Jacobsen, Fagbokforlaget (2014).

Samtidig som mer av kommunenes virksomhet foregår i andre organisasjonsformer, og kommunene og enheter kontrollert av kommunene i stadig større grad opptrer som en markedsaktør ved å tilby tjenester i markedet i konkurranse med andre, har det også skjedd store endringer i annet lovverk. EØS-avtalen, som ble vedtatt i 1994, har blant annet medført at det nå gjelder et omfattende og komplisert regelverk om offentlig støtte.

Denne utviklingen har medført at det har oppstått mange problemstillinger i skjæringspunktet mellom regelverket for statsstøtte og kommuneloven og enkelte andre regelverk.

Etter EØS-avtalen, som i hovedsak gjelder som norsk lov etter EØS-loven, er det på visse vilkår forbudt å tildele offentlig støtte til enheter som utøver økonomisk virksomhet. Dette innebærer at dersom kommunene enten selv eller via andre rettssubjekter utøver økonomisk aktivitet i markedet, må de gjøre dette på en slik måte at det ikke innebærer tildeling av ulovlig støtte til virksomheten.

Utvalget redegjør under for ulike statsstøttestrategiske problemstillinger som kan oppstå når kommunene opptrer som markedsaktører, og om dette medfører behov for å endre kommuneloven eller annen lovgivning.

Utvalget ser at dette er omfattende spørsmål, og at det her kan være behov for lovendringer. Utvalget er kjent med at regjeringen arbeider med disse problemstillingene. Utvalget fremmer derfor ikke noe lovforslag på dette området. Utvalget mener at det her er mer hensiktsmessig at regjeringen forsetter det arbeidet den har startet. Dette vil legge til rette for gode helhetlige prosesser hvor alle de ulike statsstøttestrategiske problemstillingene kan behandles samlet. Utvalget vil likevel understreke at i et arbeid med å tilpasse regelverket til kravene etter statsstøttereglene, er det også svært viktig at det handlingsrommet EØS-regelverket åpner for, blir utnyttet.

22.2 Gjeldende rett

22.2.1 Innledning

Kommunenes kompetanse er, som nevnt foran, negativt avgrenset i kommuneloven. Kommunene står etter denne loven fritt til å engasjere seg i næringsvirksomhet. Kommuneloven inneholder heller ingen bestemmelser om hvordan virksomheten må organiseres dersom kommunen driver med næringsvirksomhet.

EØS-avtalen legger ingen begrensninger på det offentliges adgang til å eie og å drive næringsvirksomhet, så lenge virksomheten drives innen rammen av EØS-avtalens bestemmelser. Dette innebærer at offentlig eid næringsvirksomhet hverken kan diskrimineres eller kan gis konkurransefordeler i forhold til privat eid virksomhet.

Bakgrunnen for at vi her skal se nærmere på statsstøttereglene, er at de kan legge begrensninger på kommunenes adgang til å utøve økonomisk aktivitet i kommunen, inkludert i kommunale foretak, eller i interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter. Statsstøttereglene kan dermed gripe inn i hvordan kommunene kan organisere sin virksomhet. Et eksempel kan illustrere dette. En kommune har opprettet et kommunalt foretak som skal utføre vaktmestertjenester. I tillegg til å utføre vaktmestertjenester for kommunen, tilbyr det kommunale foretaket sine tjenester i markedet til andre i konkurranse med andre leverandører. Dersom foretaket ikke skiller mellom den «interne» delen av virksomheten og den kommersielle delen av virksomheten i driften, vil det være fare for at kostnader som knytter seg til den kommersielle delen, blir belastet den interne delen. En slik «overføring» vil som et utgangspunkt måtte anses som støtte i strid med EØS-avtalen. Utvalget gjør under rede for hvilke tiltak som kan iverksettes for å unngå at det ytes slik støtte. Utvalget vil imidlertid først omtale hva som kreves for at en støtte skal være i strid med EØS-avtalen.

22.2.2 Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61 (1)

Økonomisk støtte fra staten 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.⁴ Bestemmelsen lyder:

⁴ Denne bestemmelsen gjelder som norsk lov, jf. EØS-loven § 1.

Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

Det kan ut fra denne bestemmelsen settes opp seks vilkår som alle må være oppfylt for at et tiltak skal falle inn under denne bestemmelsen og dermed innebære ulovlig støtte. Hvis ett eller flere vilkår ikke er oppfylt, vil støtten være lovlig etter statsstøttereglene:

1. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren.
2. Støtten må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form.
3. Mottaker av støtten må drive økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet).
4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet).
5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen.
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området.

Økonomisk fordel

Støttebegrepet tolkes vidt. Som et utgangspunkt vil alle økonomiske tiltak som innebærer vederlagsfrie finansielle fordeler fra det offentlige, være omfattet av støttebegrepet. Således vil tiltak som skattelettelser, garantier som ikke er gitt på markedsmessige vilkår, lovbestemte selskapsformer som skjermes mot konkurs, salg av fast eiendom til underpris og krysssubsidiering mellom skjermet offentlig virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet være omfattet av støttebegrepet.

Statsmidler

Selv om artikkel 61 (1) kun omtaler støtte gitt med statsmidler, er det klart at også støtte ytt av kommuner og andre offentlige organer er omfattet av bestemmelsen. Også støtte gitt av foretak som er offentlig eid eller kontrollert, kan omfattes av bestemmelsen.

Foretak

Statsstøttereguleringen omfatter bare støtte som ytes til *foretak*. Det er dermed ikke ulovlig å gi statsstøtte til sammenslutninger som ikke anses som foretak etter artikkel 61 (1). Forbudet omfatter heller ikke støtte til privatpersoner eller det offentlige med mindre de opptrer som foretak. I EØS-avtalens forstand brukes begrepet foretak om enhver enhet som utøver virksomhet av handelsmessig eller økonomisk art, det vil si enhver som tilbyr varer og tjenester i et marked. Begrepets nærmere innhold er utviklet gjennom rettspraksis i EU-domstolen, og den nærmere vurderingen er knyttet til virksomheten enheten bedriver. Økonomisk virksomhet omfatter etter domstolens praksis alle de aktiviteter som tilbys i markedet. Dette innebærer at dersom det offentlige tilbyr en tjeneste i markedet i konkurranse med private aktører, vil tjenesten normalt bli ansett som en økonomisk aktivitet.

Støtten må begunstige enkelte foretak

EØS-avtalen artikkel 61 (1) setter videre som vilkår at støtten må *begunstige enkelte foretak*. Dersom man først har slått fast at det er tale om støtte etter artikkel 61 (1), skal det lite til før støtten anses for å være selektiv. Generelle fordeler av økonomisk karakter ytt av det offentlige på grunnlag av objektive kriterier, og som ikke begunstiger bestemte virksomheter eller ervervssektorer, er ikke omfattet av artikkel 61 (1).

Vri konkurransen

Det skal lite til før et tiltak blir ansett for å vri eller true med å vri konkurransen. Det er nok at tiltaket potensielt styrker foretakets stilling overfor andre aktører. Vedkommende foretak vil da få en konkurransefordel i forhold til konkurrentene.

Påvirke samhandelen

For at en støtteordning skal være omfattet av artikkel 61 (1), må den påvirke samhandelen innen EØS-området. Dersom støtten kun har virkninger internt i en medlemsstat, eller kun har virkning for samhandlingen med tredjestater, gjelder ikke forbudet. Ettersom det indre markedet utvider seg i retning av stadig mer grenseoverskridende handel, er terskelen for når man mener samhandelen påvirkes, i praksis lav. Det er bare unntaksvis at konkurransevridende effekter av

offentlig støtte anses for å begrense seg til bare et nasjonalt marked.

Det er nok at samhandelen potensielt påvirkes av støtten. Den aktuelle støttemottakeren trenger ikke være involvert selv i import eller eksport av varer og tjenester. Det er tilstrekkelig at den aktuelle type vare eller tjeneste handles over grensene. Selv om et norsk foretak kun opererer på det nasjonale markedet, vil offentlig støtte kunne føre til at foretaket styrkes slik at potensielle konkurrenter fra EØS-området får det vanskelig med å etablere seg på det norske markedet. Samhandelskriteriet vil i et slikt tilfelle være oppfylt.

22.3 Ulike statsstøtterettslige problemstillinger

22.3.1 Innledning

Som redegjort for foran skjer kommunenes aktivitet i økende grad i ulike samarbeid og selskaper samtidig som kommunene selv i større grad opptrer som markedsaktører og tilbyr tjenester i konkurranse med andre. Tilsvarende tilbyr private aktører i større grad samme type tjenester som det offentlige har ansvaret for.

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 markeder. Utvalget vil her redegjøre nærmere for disse problemstillingene.

22.3.2 Det generelle skattefritaket

Kommuner er i utgangspunktet fritatt fra skatteplikt. Dette følger av skatteloven § 2-30 (1) bokstav c. Dette unntaket er generelt utformet. Det gjelder ikke bare når kommunene driver med tradisjonell forvaltningsmyndighet, men også når kommunene driver ren forretningsvirksomhet (økonomisk aktivitet). Skattefritaket vil innebære en økonomisk fordel for et foretak (kommunen) etter EØS-avtalen artikkel 61 (1) når kommunen driver økonomisk aktivitet. Skattefritaket vil da være i strid med EØS-avtalen dersom også de øvrige vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

Skatteloven ble endret i 2013 som følge av en sak ESA tok opp om finansiering av den norske avfallssektoren. Bakgrunnen for henvendelsen var at kommunale avfallsselskaper som var en del av kommunen som rettssubjekt, på det tidspunktet ikke var skattepliktige for sin næringsvirksomhet. Som følge av denne saken er det i skatteloven

§ 2-5 (2) tatt inn en bestemmelse som skattlegger inntekter knyttet til avfallshåndtering.

Problemstillingen som lå til grunn for denne endringen, er imidlertid generell for all kommunal økonomisk aktivitet, og ESA har på denne bakgrunn tatt opp spørsmålet om skatteloven bør endres slik at all kommunal økonomisk aktivitet blir skattepliktig. Denne saken pågår ennå.

22.3.3 Krysssubsidiering

Ulovlig støtte i form av krysssubsidiering vil forekomme dersom det skjer overføring av midler, direkte eller indirekte, fra skjermet offentlig virksomhet og til konkurranseutsatt virksomhet omfattet av støttebegrepet. Krysssubsidiering vil typisk kunne forekomme i tilfeller hvor kommunene i tillegg til å utføre lovpålagte oppgaver også tilbyr tjenester i et marked og dermed driver økonomisk aktivitet i tilknytning til de lovpålagte oppgavene (blandet virksomhet).

Dette kan illustreres med en sak ESA har tatt opp med norske myndigheter. ESA tok opp at en del videregående skoler tilbød sikkerhetskurs som en del av den videregående opplæringen samtidig som de tilbød slike kurs til ansatte i blant annet oljesektoren. Dette var i direkte konkurranse med private tilbydere av tilsvarende kurs.

Den forvaltningsmessige delen av virksomheten er normalt finansiert med offentlige midler. Ved blandet virksomhet er det risiko for at deler av disse midlene kommer den kommersielle delen av virksomheten til gode og dermed bidrar til ulovlig krysssubsidiering. Dette vil bidra til at den kommunale kommersielle virksomheten kan underby sine private konkurrenter.

I saken om sikkerhetskursene viste ESA til at den kommersielle delen av virksomheten ved enkelte skoler syntes å benytte skolenes bygninger, utstyr mv., uten at den kommersielle delen i tilstrekkelig grad ble belastet leiekostnader for dette. Det ble heller ikke ført separate regnskaper (kontoer) for å synliggjøre at det ikke foregikk krysssubsidiering mellom opplæringsdelen og den kommersielle delen av virksomheten.

ESA har i flere saker gitt uttrykk for at enten så må den kommersielle aktiviteten skilles ut i egne rettssubjekter eller så må det etableres regler som sikrer at det ikke kan foregå slik krysssubsidiering. Følgende kumulative tiltak antas å være tilstrekkelig for å unngå krysssubsidiering:

- Det må i den interne kontoføringen skilles klart mellom forvaltningsoppgaven og den virksomhet som tilbys i markedet.

- Alle inntekter og kostnader skal fordeles mellom de ulike delene av virksomheten etter konsekvent anvendte og objektivt begrunnede prinsipper.
- Prinsippene for føring av separate regnskaper skal være klarlagt.

I saken om sikkerhetskursene, og i en del andre saker, har norske myndigheter akseptert å gjennomføre slike tiltak.

ESA har i tillegg gitt uttrykk for at problemet med støtte i form av krysssubsidiering er generelt for all økonomisk aktivitet, og at norske myndigheter bør innføre en felles løsning for å unngå denne type statsstøtte.

22.3.4 Kommunale garantier

Kommuner hefter ubegrenset for alle forpliktelser de påtar seg. Som deltakere i ulike typer interkommunale samarbeid, for eksempel § 27-styrer og interkommunale selskaper, hefter kommunene også ubegrenset for alle samarbeidets forpliktelser. Dette ansvaret gjelder også for forpliktelser som er knyttet til økonomisk aktivitet i markedet. Da en kommune ikke kan gå konkurs, vil leverandører og långivere i slike tilfeller i realiteten være garantert fullt oppgjør. Ansvarsreglene og konkursforbudet innebærer dermed reelt sett en generalgaranti for den økonomiske virksomheten som foregår i kommunen eller i et oppgavefelleskap.⁵ En slik garanti innebærer blant annet at det vil være enklere for virksomheten å få lån, og at den vil oppnå gunstigere lånevilkår enn det som ville vært mulig uten en slik garanti.

ESA har i brev til norske myndigheter sommeren 2015 gitt uttrykk for at ordninger med slike kommunale garantier sannsynligvis må anses som en form for statsstøtte.

22.4 Erfaringer fra Finland

Den finske kommuneloven ble endret i 2013 som en oppfølging av et vedtak i EU-kommisjonen om at den finske ordningen med konkursbeskyttelse og skattefritak for kommunal virksomhet som tilbød varer og tjenester i en konkurransesituasjon i markedet, ble ansett å være i strid med EUs regler om statsstøtte.

Finland fulgte opp vedtaket til EU-kommisjonen ved å innføre en såkalt «bolagiseringsforplik-

⁵ ESA State Aid Guidelines, Part V: Specific aid instruments State Guarantees 1.2 Types of guarantee.

telse». Dette innebærer at kommuner som en hovedregel må skille ut oppgaver som utføres i en konkurransesituasjon i markedet i egne rettssubjekter, som aksjeselskaper, foreninger og stiftelser. Det er imidlertid tatt inn en rekke unntak fra dette i den finske kommuneloven.

Den finske kommuneloven inneholder i kapittel 15 regler om *kommunens virksomhet på marknaden*. § 126 i loven inneholder en plikt til å skille ut virksomhet som kommunen utøver i en konkurransesituasjon i markedet. Bestemmelsen inneholder videre en oversikt over typer av virksomhet som etter loven ikke anses som virksomhet som utøves i en konkurransesituasjon i markedet.

Etter bestemmelsen anses blant annet tjenester som kommunen på grunnlag av lov utfører for sine egne innbyggere eller andre, og som kommunen ifølge lov skal yte tjenester til, ikke som virksomhet som utøves i en konkurransesituasjon i markedet.

Videre vil det ikke regnes som virksomhet som utøves i en konkurransesituasjon i markedet når oppgaven inngår eller utføres i et interkommunalt samarbeid på grunnlag av en lovbestemt samarbeidsforpliktelse og tjenestene produseres for områdets egne innbyggere eller andre som kommunen etter lov skal produsere tjenester for.

§ 127 inneholder enkelte unntak fra utskillingsplikten, selv om kommunen kan anses å drive virksomhet i en konkurransesituasjon i markedet. Utskillingsplikten gjelder blant annet ikke når den økonomiske virksomheten skal anses å være ubetydelig.

22.5 Utvalgets vurderinger

Innledning

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere om det er behov for lovendringer i kommuneloven for å sikre at kommunenes virksomhet er organisert og utøves i overensstemmelse med internasjonale forpliktelser. Det vises i mandatet blant annet til at kommunene, enten selv eller via ulike samarbeid eller selskaper, tilbyr tjenester i markedet, og at dette reiser en rekke statsstøtterettslige problemstillinger.

Det er som nevnt foran flere ulike statsstøtterettslige problemstillinger som kan oppstå når kommunene opptrer som markedsaktør.

ESA har, som nevnt, i sin kontakt med norske myndigheter hittil skissert to hovedmodeller for å forhindre at det ytes ulovlig statsstøtte når kommunene utøver økonomisk aktivitet i markedet.

Kommunene kan enten skille ut den økonomiske aktiviteten i et eget rettssubjekt eller føre separate regnskaper for den forvaltningsmessige delen og den kommersielle delen. I sistnevnte tilfelle må alle inntekter og utgifter, både faste og variable, fordeles forholdsmessig mellom de to ulike delene.

Utvalget vil her kort redegjøre for hvilke av disse løsningene som vil kunne løse de ulike statsstøtterettslige problemstillingene som det er redegjort for over.

Skattefritaket

Støtteproblematikken knyttet til skattefritaket kan løses ved at kommunene skiller ut den økonomiske aktiviteten i et eget rettssubjekt som er skattepliktig. Slik lovverket er i dag, er det særlig aksjeselskapsformen som er aktuell. Alternativt kan kommunene føre separate regnskaper for den forvaltningsmessige delen og den kommersielle delen samtidig som alle inntekter og utgifter, både faste og variable, fordeles forholdsmessig mellom de to ulike delene. I tillegg må da skatteloven endres slik at økonomisk aktivitet utøvd av kommunene blir skattepliktig etter skatteloven. Begge disse alternativene vil løse problemet med skattefritak for økonomisk aktivitet i kommunene.

Kryssubsidiering

Det er også to hovedmåter å unngå støtte i form av kryssubsidiering på. For det første kan den kommersielle delen av virksomheten skilles ut i et eget rettssubjekt. Alternativt kan kommunene føre separate regnskaper for den forvaltningsmessige delen og den kommersielle delen samtidig som alle inntekter og utgifter, både faste og variable, fordeles forholdsmessig mellom de to ulike delene. Dette samsvarer med hvordan skattefritaket kan løses.

Kommunale garantier

Der kommuner driver økonomisk virksomhet innenfor kommunen som rettssubjekt, eller i et interkommunalt samarbeid hvor deltakerne hefter ubegrenset for samarbeidets forpliktelser, nyter denne virksomheten godt av en implisitt garanti for alle sine forpliktelser ved at kommunen hefter for virksomhetens forpliktelser. Kommunen kan ikke gå konkurs, og avtalepartnerne til den enheten som driver økonomisk aktivitet, er i realiteten sikret å få sitt tilgodehavende.

Dersom disse ansvarsreglene og konkurfsforbudet i kommuneloven er i strid med statsstøttereglene i EØS-avtalen, kan dette løses på to måter. Et alternativ er å skille ut den økonomiske aktiviteten i kommunene eller i interkommunale samarbeid hvor deltakerne hefter ubegrenset for samarbeidets forpliktelser, i egne rettssubjekter med begrenset ansvar, i praksis aksjeselskaper. Et annet alternativ vil være å gjøre noe med ansvarsreglene og konkurfsforbudet.

Behov for lovendringer – videre prosess

Etter utvalgets vurdering fremstår det som klart at det er behov for å gjøre noe med det norske regelverket for å sikre at statsstøttereglerverket overholdes.

Utvalget viser til at ESA har tatt opp flere enkeltsaker om statsstøtte knyttet til utøvelse av økonomisk aktivitet i regi av kommuner. ESA har videre på generelt grunnlag tatt opp behovet for å gjøre tilpasninger i det norske regelverket for å hindre statsstøtte i form av kryssubsidiering, skattefritak og kommunale garantier (konkurfsforbudet mv.). Utvalget er kjent med at det i departementene blant annet foregår arbeid med å vurdere det generelle skattefritaket, samt at det pågår prosesser mellom norske myndigheter og ESA for å komme til enighet om hvordan de statsstøtterettslige problemstillingene som er gjennomgått i dette kapitlet, kan løses.⁶ Regjeringen har videre gitt uttrykk for at den mener det er viktig å tilstrebe helhetlige løsninger som er best mulig for kommunesektoren.

Utvalget viser også til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet høsten 2014 sendte ut et høringsnotat med forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper. Det ble foreslått å endre lovens ansvarsform fra ubegrenset til begrenset ansvar for deltakerkommunene. I tillegg ble konkurfsforbudet og forbudet mot gjeldsforhandlinger foreslått opphevet, jf. IKS-loven § 23.

På bakgrunn av de pågående prosessene mener utvalget at det ikke er hensiktsmessig at utvalget nå legger frem forslag til lovendringer i kommuneloven som skal sikre at reglene om organisering av kommunal virksomhet i kommuneloven er i tråd med statsstøttereglene i EØS-avtalen. Regjeringen er godt i gang med å utrede disse problemstillingene og har tilgang til personer med spisskompetanse på området. Det er

også viktig å se alle prosessene i sammenheng, slik at vi kan få et helhetlig lovverk på dette området.

Utvalget er svært opptatt av at kommunene i så stor grad som mulig får beholde sin handlefrihet på dette området. Det er derfor viktig ikke å legge frem et lovforslag som overoppyller kravene i EØS-avtalen. Det er i denne forbindelse viktig med tett dialog med ESA for å avklare hvor stort handlingsrommet er innenfor EØS-avtalen. Utvalget vil særlig peke på behovet for nærmere å vurdere om den indirekte garantien som ligger i at kommunene ikke kan gå konkurs, og at de hefter ubegrenset for alle sine forpliktelser, innebærer støtte i strid med EØS-avtalen. En slik forståelse av EØS-avtalen vil i praksis medføre at all økonomisk aktivitet må skilles ut fra kommunene. Utvalget vil peke på at det kan stilles spørsmål ved om et slikt resultat er i samsvar med EØS-avtalen artikkel 125 om at avtalen ikke på noen måte skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten.

Dersom den indirekte garantien må anses å være i strid med EØS-avtalen, er det viktig at norske myndigheter likevel så langt som mulig utnytter det handlingsrom EØS-regelverket åpner for. Dette for ikke å legge større begrensninger på kommunenes handlefrihet enn hva som er nødvendig. Utvalget vil i denne forbindelse vise til den finske løsningen om utskillingsplikt og peke på at denne, etter utvalgets vurdering, kan være et godt utgangspunkt for en regulering også i Norge.

Det vil være av stor betydning for lokalsamfunnene at det er mulig å få til en del unntak fra utskillingsplikten, slik det er lagt til rette for i Finland. Et eksempel kan illustrere dette. Teknisk etat i en fylkeskommune har en asfalthøvler som de i hovedsak bruker internt i fylkeskommunen, men som de også i begrenset grad leier ut til andre når den likevel ikke er i bruk. Utleie av asfalthøvleren vil da måtte anses som økonomisk aktivitet. Dersom det innføres et krav til å skille ut slik aktivitet i et eget rettssubjekt med begrenset ansvar, vil antakelig resultatet bli at asfalthøvleren for fremtiden kun vil bli brukt internt i fylkeskommunen. Dette vil være uheldig for fylkeskommunen, for andre som har behov for å leie en asfalthøvler, og ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det vil derfor være viktig å få inn et unntak for slike tilfeller dersom det innføres en lovbestemmelse om at kommuner som utfører økonomisk aktivitet, må skille ut denne virksomheten i egne rettssubjekter med begrenset ansvar.

Det vil ta noe tid å få på plass et regelverk som skal hindre at kommunene utøver økonomisk aktivitet i strid med statsstøttereglerverket. Det er

⁶ Prop. 121 S (2014–2015) *Kommuneproposisjonen 2016*, side 39–40.

også knyttet usikkerhet til hvordan dette regelverket vil bli. Utvalget mener likevel at kommunene allerede nå bør starte prosessen med å tilpasse den økonomiske aktiviteten til statsstøtteregelver-

ket. Et første skritt kan være å kartlegge om økonomisk aktivitet kommunene er involvert i, kan være i strid med statsstøtteregelverket.

Kapittel 23

Kontroll og tilsyn med kommunene

23.1 Innledning

Dette kapitlet gir for det første en overordnet beskrivelse av kontroll- og tilsynsordninger med kommunene som en innledning til utvalgets drøftelse av de ulike kontroll- og tilsynsordningene i de neste kapitlene. På enkelte punkter gir utvalget også uttrykk for sitt syn på hvordan kontroll og tilsyn bør innrettes, selv om dette hovedsakelig blir gjort i de andre kapitlene.

23.2 Ekstern og intern kontroll

Forvaltningen er lovbundet. Utvalget legger til grunn at alle offentlige organer, også kommuner, skal være underlagt kontroll med at myndighetsutøvelse overfor enkeltpersoner og bruk av offentlige midler er lovlig. I tillegg skal kommunal virksomhet være underlagt kontroll med at handlingsrommet innenfor lovens rammer brukes i tråd med føringer fra kommunens folkevalgte organer. Kontrollen kan være intern, ved at den foretas av kommunen selv, eller den kan være ekstern, ved at den foretas av organer som er uavhengige av kommunen.

Utvalget viderefører at det er kommunestyret som har det overordnede ansvaret for all kommunal virksomhet. Ansvaret omfatter både virksomhetens lovlighet og prioriteringene innenfor lovens ramme. Kommunestyret skal oppnevne et kontrollutvalg til å føre løpende kontroll med kommunens virksomhet på kommunestyrets vegne. I tillegg har kommunedirektøren et ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet (internkontroll). Disse to elementene utgjør til sammen det som blir kalt kommunens *egenkontroll*.

Utvalget mener offentlige organer også skal være underlagt *ekstern kontroll*. Slik kontroll er viktig blant annet for å sikre rettighetene til svake parter. Domstolskontroll og Sivilombudsmannens kontroll er de to hovedsporene for kontroll

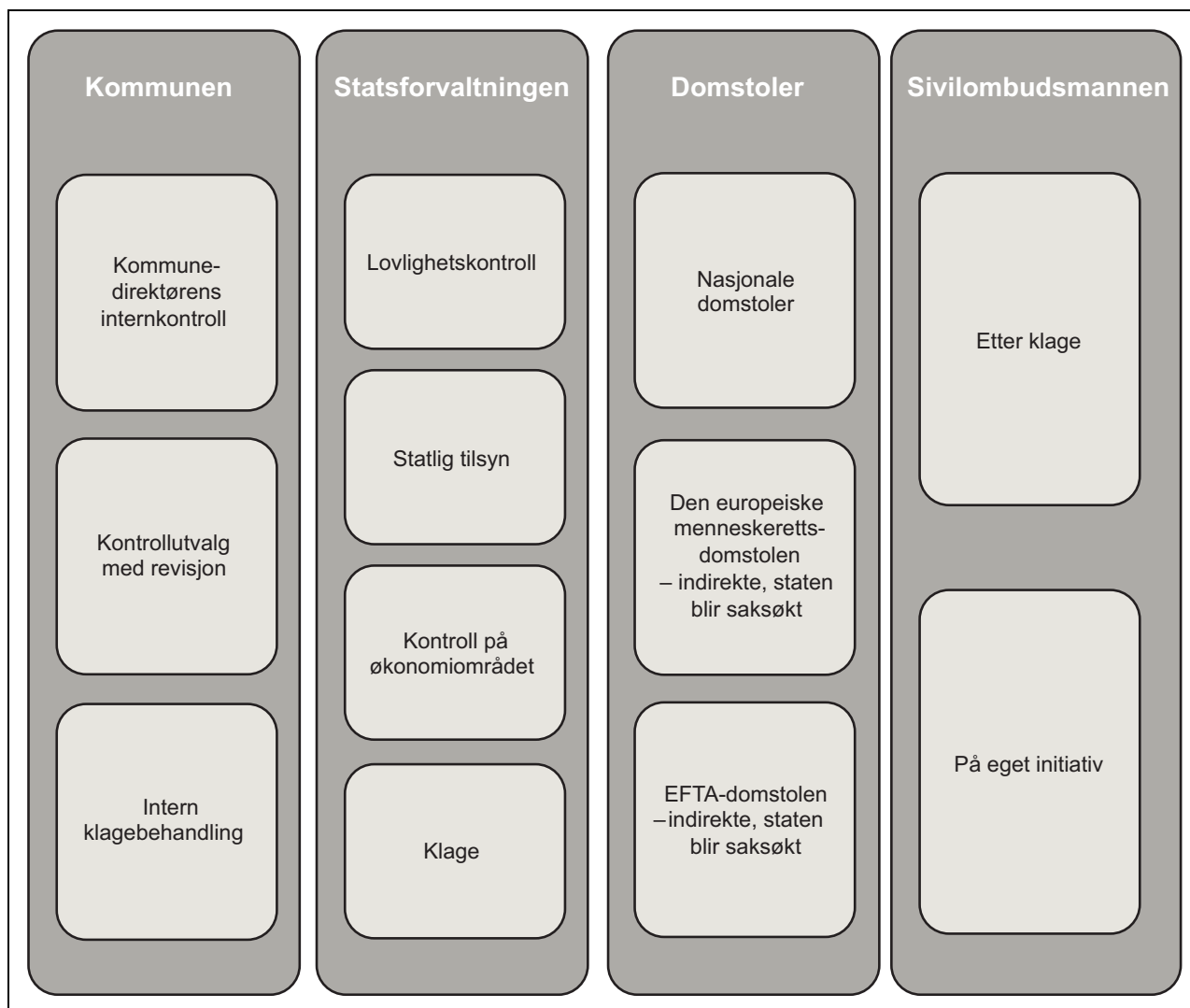
med kommunal virksomhet i *uavhengige organer*. I tillegg er det etablert omfattende ordninger for at *statsforvaltningen* kan føre tilsyn med og kontrollere kommunal virksomhet. Statsforvaltningens rolle er grunnleggende forskjellig fra domstolens og Sivilombudsmannens rolle. Statsforvaltningens organer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

Tilsyn og kontroll med kommuner kan organiseres og innrettes på svært ulike måter. Utvalget mener at måten tilsyn og kontroll fungerer på, har stor betydning for det kommunale selvstyret. I utvalgets arbeid har styrking av kommunenes egenkontroll fått stor vekt. I tillegg har utvalget vurdert elementer i statsforvaltningens tilsyn og kontroll med kommunene.

Kommunens kontrollansvar omfatter alt som skjer i kommunen, mens statsforvaltningens ansvar er begrenset til de områdene der det er gitt særskilt regulering i lov. Nasjonale domstoler er den eksterne instansen som kan behandle flest typer saker, men bare dersom noen med søksmålsadgang bringer tvister inn for domstolen.

Kommunenes egenkontroll har altså en helt særegen karakter i dette bildet. Den er til dels også bygd opp på en annen måte enn de øvrige kontrollformene ved at den ene delen av kommunens egenkontroll har *folkevalgt ledelse* ved kommunestyret og kontrollutvalget. Det faglige grunnlaget i denne kontrollen ivaretas av revisjonen. Statsforvaltningens tilsyn og kontroll ledes av ansatte tjenestemenn. Tilsyns- og kontrollorganene i statsforvaltningen har gjennomgående ansatte med faglig spesialisering innenfor organets ansvarsområde, ofte i et større antall enn det som finnes i den enkelte kommunen.

Utvalget har fokus på kommunens egenkontroll og på statsforvaltningens kontroll med kommunene og går ikke nærmere inn på Sivilombudsmannens og domstolens rolle.



Figur 23.1 Oversikt over ordninger for tilsyn og kontroll med kommuner

Figuren viser en oversikt over ordninger for tilsyn og kontroll med kommuner. Den er ikke uttømmende, men angir hovedelementer. Egenkontrollen hører inn under kolonnen til venstre, mens ulike former for ekstern kontroll er beskrevet i de tre øvrige kolonnene. Kommunens kontrollansvar i den første kolonnen er klart mer omfattende enn ansvaret som følger av de øvrige ordningene.

23.3 Egenkontroll

De ulike elementene i egenkontrollene er nærmere omtalt i kapittel 24 *Internkontroll*, kapittel 25 *Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet*, kapittel 26 *Revisjon* og kapittel 27 *Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet*.

Egenkontroll benyttes som begrep på den kontrollen kommunen fører med egen virksomhet.

Kommunestyret har det overordnede ansvaret for å sørge for at kommunen er organisert og drives slik at lover og forskrifter blir overholdt, samt at målene for virksomheten blir oppfylt. For å kunne ivareta dette ansvaret må kommunestyret skaffe seg informasjon om hvordan virksomheten i kommunen foregår, og hvorvidt målene nås. Dersom det viser seg at virksomheten ikke drives i samsvar med lovverket, eller at målene ikke nås,

har kommunestyret det overordnede ansvaret for å bringe kommunens virksomhet i tråd med regelverket og at kommunen når målene sine.

Kommunestyret er avhengig av hjelp fra andre aktører for å kunne oppfylle dette kontrollansvaret. Kommunestyret skal velge et kontrollutvalg som gjennomfører den løpende kontrollen med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne. Til å hjelpe seg har kontrollutvalget en faglig uavhengig revisjon. Dette er den ene grunnpilaren egenkontrollen i kommunene hviler på. Den andre grunnpilaren er administrasjonssjefens ansvar for å føre kontroll med kommunens administrasjon, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. Administrasjonssjefen har etter denne bestemmelsen et selvstendig lovfestet ansvar for internkontroll med kommunens administrasjon. Internkontrollen er etter utvalgets vurdering helt sentral i kom-

munenes egenkontroll. Den er viktig i en tidlig fase av kommunens arbeid, og er den kontrollaktiviteten som skal bidra til at administrasjonen utfører sine oppgaver i tråd med loven og de folkevalgtes vedtak. Internkontrollen bidrar også til at innbyggerne får de tjenestene de har krav på. Kontrollutvalgets kontroll er på sin side i mye større grad en etterfølgende kontroll som skal bidra til at feil blir rettet opp, og at de ikke blir gjentatt.

Egenkontrollen er således dels folkevalgt ved kommunestyret og kontrollutvalget (med hjelp av revisjonen), dels administrativ ved administrasjonssjefen (internkontroll).

Kommunene forvalter betydelige ressurser på vegne av innbyggerne, har hånd om arealforvaltningen og er den mest betydningsfulle velferdsprodusenten i landet.

Egenkontrollen skal bidra til at kommunestyrets politikk blir gjennomført, at innbyggerne får de tjenester de har krav på, at andre lovpålagte plikter blir ivaretatt, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte.

Egenkontrollen er således viktig for den folkevalgte styringen av kommunen. Et annet viktig formål med egenkontroll er å forebygge misligheter og styrke tilliten til kommunene både blant innbyggerne i kommunen og hos nasjonale myndigheter. En styrket egenkontroll vil bygge opp under det kommunale selvstyret, og det vil kunne legge til rette for redusert statlig tilsyn med kommunene. Dette er omfattende og krevende målsettinger. Utvalget mener det derfor er viktig at all egenkontroll innrettes slik at det er mulig å lære mest mulig av egenkontrollen, for i neste omgang å legge til rette for bedre folkevalgt styring og kontroll og for at feil som er begått, ikke blir gjentatt.

23.4 Statsforvaltningskontroll og kommunalt selvstyre

Ulike former for statsforvaltningskontroll er nærmere omtalt i kapittel 19 *Økonomiforvaltning* og kapittel 29 *Statlig kontroll og tilsyn mv.*

Kommunene har ansvaret for forvaltningsoppgaver som det er sterk politisk interesse for på nasjonalt nivå. Statsforvaltningskontroll med kommunene er ett av flere virkemidler for å sikre at kommunene gjennomfører nasjonal politikk. Utvalget er opptatt av at statsforvaltningskontrollen skal innrettes i respekt for at kommunene er selvstendige rettssubjekter. De inngår ikke i statsforvaltningshierarkiet, og de kan ikke instrueres

uten at det er gitt særskilt hjemmel for det. Statlig tilsyn og andre former for statlig kontroll med kommunene er inngripende styringsvirkemidler for statsforvaltningen. Kommunene er et eget selvstendig forvaltningsnivå med et selvstendig ansvar for å løse de oppgaver de har fått tildelt, i tråd med lovverket. Staten har imidlertid et overordnet ansvar for alle offentlige oppgaver og tjenester og dermed en legitim interesse av å sikre at kommunene oppfyller de kravene som er fastsatt i lov. På enkelte områder kan derfor hensynet til innbyggernes rettssikkerhet begrunne statlig tilsyn med kommunene. Utvalget mener likevel at statlig tilsyn ikke bør benyttes der hvor hensynet til innbyggernes rettssikkerhet kan sikres gjennom andre kontroll- eller påvirkningsordninger.

Statsforvaltningskontrollen bør etter utvalgets mening ses i lys av øvrige styringsmidler. Nasjonale myndigheters sterkeste virkemiddel er å pålegge kommunene plikter i lov som korresponderer med rettigheter for private. Da vil saken kunne bringes inn for domstolskontroll hvis den private mener at kommunen ikke oppfyller forpliktelsen.

Domstolskontroll og Sivilombudsmannens kontroll er imidlertid ikke ansett som tilstrekkelig til å sikre nasjonale myndigheters kontrollbehov. For private kan domstolskontroll være svært dyrt og tidkrevende, og klage til statsforvaltningen anses som et viktig virkemiddel for å få overprøvd kommunenes vedtak på en raskere og billigere måte. Mange mangler i kommunenes forvaltning blir imidlertid ikke påklaget av private. For å ivareta kontrollbehovet i et bredere perspektiv er det også innført ordninger med statlig tilsyn.

Økonomiske virkemidler som bruk av øremerkede bevilgninger og incentivordninger kan bidra til å sikre at kommunene gjennomfører statlig politikk.

Statsforvaltningsapparatet med sin faglige spesialisering tar også i bruk «mykere» styringsmidler av pedagogisk art. Veiledere om hvordan regelverk som pålegger kommunene plikter, skal forstås, er et typisk eksempel på dette.

Statsforvaltningskontrollen omfatter kontroll med at kommunenes virksomhet er innenfor lovens rammer, men den kan også omfatte kontroll med kommunenes bruk av fritt skjønn. Dette er to kvalitativt ulike kontrollformer. I den utstrekning statsforvaltningskontrollen bare omfatter kontroll av lovlighet, vil kontrollen ha likhetstrekk med andre former for ekstern kontroll. Når kontrollen også omfatter utøvelse av fritt skjønn, får den sterke likhetstrekk med kontrollinjene innad i statsforvaltningshierarkiet. Dette åpner for poli-

tisk styring fra nasjonalt nivå utover det som følger direkte av lovgivningen.

Lovgivningen som pålegger kommunene å utføre oppgaver med sterk nasjonal interesse, har ofte ganske vage angivelser av hva kommunene etter loven er forpliktet til. På velferdsområdet finner vi for eksempel formuleringer som «nødvendig» og «forsvarlig». Statsforvaltningen presiserer innholdet i slike forpliktelser gjennom utarbeidelse av forskrifter, tilsyn og klagesaksbehandling. Statsforvaltningskontroll med kommunene har i praksis stor betydning for fastleggelsen av kommunenes lovpålagte plikter.

Statsforvaltningskontroll er etter utvalgets vurdering ikke i seg selv til hinder for kommunalt selvstyre, så lenge den er innrettet ut ifra at kommunene er selvstendige rettssubjekter. Dette innebærer at statsforvaltningen må ha hjemmel i lov for å overprøve kommunene, og at statsforvaltningen ikke skal ha siste ord om innholdet i kommunenes rettslige forpliktelser hvis kommunene ønsker uavhengig rettslig prøving. Det finnes også en yttergrense, der statsforvaltningskontrollen blir så omfattende at det i realiteten ikke gjenstår noe rom for lokal tilpasning på tjenesteområdet, og der det ikke gjenstår noen kommunal kapasitet til å ivareta kommunens egne politiske prioriteringer.

23.5 Statsforvaltningskontroll og egenkontroll

Kommunal egenkontroll og statlig kontroll er i utgangspunktet to ulike kontrollformer. De utføres av ulike organer, de initieres av ulike organer, de kan ha ulike formål, og de kan ta utgangspunkt i ulik metodikk. Det kan likevel være overlapping. Det er derfor viktig å se de to kontrollformene i sammenheng. Målet er å ha kontrollordninger som er treffsikre, effektive og innebærer minst mulig belastning på kommunens tjenesteapparat og øvrige administrasjon. Dersom egenkontrollen styrkes, bør statsforvaltningskontrollen etter utvalgets vurdering kunne reduseres.

Statlig kontroll med kommunene vil være påvirket av vurderinger av hva det er viktig å kontrollere. Utvalget mener god egenkontroll vil kunne redusere behovet for statlig kontroll.¹ Dette forutsetter at kommunenes ivaretakelse av viktige forvaltningsoppgaver kan dokumenteres, og at regelverket for internkontroll, kontrollutvalg og revisjon er hensiktsmessig utformet.

Informasjon fra ulike kontrollformer bør kunne gjenbrukes i størst mulig grad. Kommunale virksomheter bør i størst mulig grad slippe å rapportere om det samme til kommunale kontrollorganer og statlige tilsynsmyndigheter.

Statlig tilsyn og kommunal forvaltningsrevisjon er de kontrollformene som har sterkest likhetstrekk. Dette gjelder særlig statlig tilsyn utført som systemrevisjon. For å hindre parallelle kontroller som dekker tilsvarende områder i en kommune, mener utvalget det er viktig med dialog og utveksling av planer mellom fylkesmannen og revisjonen.

23.6 Kontroll og tilsyn, styring og læring

Det overordnede målet med tilsyn og kontroll er å bidra til læring om hva som faktisk skjer, og hva som skal til for å endre det vi ikke er fornøyde med. I noen tilfeller kan endringen oppnås gjennom justeringer på arbeidsplassene som de ansatte gjennomfører innenfor eksisterende rammer, men i andre situasjoner kan endringer kreve sterk styring i form av instruksjer og omprioritering av ressurser.

Utvalget mener det er viktig at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om tilsyns- og kontrollvirksomheten til at de folkevalgte kan ivareta det overordnede ansvaret for kommunen. Samtidig må de som utfører oppgavene som er kontrollert, gis anledning til å lære av kontrollen.

Alt kan ikke kontrolleres til enhver tid. Tilsyn og kontroll må innrettes slik at dette utøves på områder der behovet er størst. Faglige og politiske vurderinger må ligge til grunn for de prioriteringene som må gjøres i tilsyns- og kontrollarbeidet.

Tilsyn og kontroll handler ofte om dokumentasjons- og rapporteringskrav. Innføring av dokumentasjons- og rapporteringsplikter kan i seg selv ha betydelig påvirkning på arbeidet som gjøres på ulike tjenesteområder.

Kontroll og tilsyn utføres av ulike aktører i kommunen selv og av mange statlige instanser. Utvalget mener det er stort behov for å samordne slike aktiviteter.

¹ Dette er omtalt i flere meldinger, se blant annet Meld. St. 12 (2011–2012) *Styring og samspel*, kapittel 10 *Administrativ styring og kontroll i kommunane*, side 77, og Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner*, kapittel 7.

23.7 Viktigste utfordringer

Utvalget anser egenkontrollen som grunnleggende for det kommunale selvstyret og ønsker å styrke denne kontrollformen. Bestemmelser om kommunedirektørens internkontroll bør derfor klargjøres og presiseres samtidig som internkontrollbestemmelsene i særlovgivningen bør oppheves og erstattes med en helhetlig regulering i kommuneloven. Det bør innføres strengere krav til sammensetningen av kommunens organer for folkevalgt kontroll for å styrke kompetansen og for å hindre rolleblanding. Ansvarlige folkevalgte og kontrollorganer bør i større grad sikres adgang til informasjon som er nødvendig for å føre tilsyn og kontroll. Kommunens kontroll med virksomhet som foregår i selskaper og andre organer utenfor kommunen, bør styrkes.

Rammene for statsforvaltningskontrollen med kommunene har stor betydning for det kommunale selvstyret, men viktige deler av dette rammeverket faller utenfor kommuneloven og utvalgets mandat. Utvalget ønsker å klargjøre og presisere statsforvaltningens hjemler for lovlighetskontroll i kommuneloven. Når det gjelder statlig tilsyn, vil utvalget justere reguleringen av kommunens prosessuelle rettigheter i saker om pålegg.

Utvalget vil peke på at det er en ubalanse i forholdet mellom statsforvaltningens styring og det kommunale selvstyret som norske myndigheter bør rette opp i. Utvalget mener kommunene bør gis mulighet til å bringe lovligheten av statsforvaltningens overprøving inn for rettslig prøving i et uavhengig organ.

Kapittel 24

Internkontroll

24.1 Innledning

For enhver virksomhet er det å ha kontroll med at virksomheten drives i tråd med de mål og rammer som gjelder for virksomheten, en sentral del av styringen og av det å drive en virksomhet. Internkontroll vil kunne sikre at det ikke skjer avvik på vesentlige områder. Dette gjelder selvsagt også for kommuner. Slik kontroll med kommunens virksomhet er viktig både for kommunen selv, for innbyggere og mottakere av tjenester, for folkevalgt styring og for allmennhetens tillit til forvaltningen.

Internkontroll er en del av kommunens egenkontroll. Mens kontroll i regi av kontrollutvalget og revisjonen er styrt av de folkevalgte, er internkontrollen styrt av kommunens administrative leder. Internkontrollen gjelder således kommunens administrasjon, det vil si all virksomhet som ikke er en del av de folkevalgtes roller og oppgaver. God egenkontroll er viktig for det kommunale selvstyret. Med en velfungerende egenkontroll vil også behovet for statlig tilsyn bli mindre.¹ Etter utvalgets vurdering er internkontrollen en sentral del av kommunens egenkontroll.

Det foregår mye god internkontroll i mange kommuner i dag, selv om praksis varierer mye. Det finnes også mye lovregulering om internkontroll, både helt overordnet i kommuneloven og mer detaljerte på en rekke områder. Lovgivningen er imidlertid fragmentert og kan derfor være vanskelig tilgjengelig, noe som gir usikkerhet knyttet til både reguleringen og praktiseringen. Flere rapporter og undersøkelser viser et behov for endringer i reglene.²

I utvalgets mandat er det omtalt at utvalget skal vurdere bestemmelsene om internkontroll. Det er videre sagt at utvalget i den forbindelse kan

vurdere om eksisterende bestemmelser om internkontroll i spesiallovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i ny kommunelov eller erstattes av nye bestemmelser i kommuneloven. Utvalget vil i dette kapitlet gå gjennom dagens regelverk, rapporter og undersøkelser og drøfte nærmere behovet for endringer.

Utvalget foreslår å innføre en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Denne skal bidra til å styrke internkontrollen ved å gjøre reguleringen av internkontrollen tydeligere og mer helhetlig. Samtidig skal ikke bestemmelsen være en uttømmende regulering av all internkontroll som gjøres. Bestemmelsen skal angi et lovkrav om hva som etter kommuneloven minimum må gjøres av internkontroll. Kommunene vil selvsagt kunne utføre annen og mer omfattende internkontroll i tillegg – enten fordi det følger av andre lovkrav, eller fordi de selv ønsker det. Bestemmelsen skal erstatte særlovgivningens bestemmelser om internkontroll for kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) med mindre særlige forhold tilsier noe annet. Særlovgivningen må gjennomgås i en egen prosess med tanke på at lovbestemmelser og tilhørende forskrifter om internkontroll kan oppheves slik at kun kommunelovens internkontrollbestemmelse skal gjelde. Dette vil også inkludere tilhørende forskrifter om internkontroll. Dersom gjennomgangen av særlovgivningen viser behov for å beholde enkelte bestemmelser, skal særlovgivningens regulering begrenses til slike.

24.2 Bakgrunn

Det har vært skrevet og utredet mye om internkontroll både generelt og i kommunal sektor. Utvalget skal ikke her foreta noen fullstendig gjennomgang av utredninger om internkontroll, men vil kort omtale noen av de mest sentrale bidragene fra den senere tid. Dette vil først og fremst være det som gjelder interkontroll i kom-

¹ Dette er omtalt i flere meldinger, se blant annet Meld. St. 12 (2011–2012) *Styring og samspel*, kapittel 10 *Administrativ styring og kontroll i kommunane*, side 77, og Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner*, kapittel 7.

² Se punkt 24.2 nedenfor.

munene generelt, og ikke det som er skrevet om internkontroll i ulike sektorer.

I 2008 leverte Agenda en rapport til Kommunal- og regionaldepartementet med tittelen *Internkontroll i norske kommuner*. Målet var å undersøke hvordan kommunelovens bestemmelse om internkontroll (§ 23) ble praktisert i kommunene. Hovedkonklusjonen var at det var en utfordring for administrasjonssjefene i kommunene å forstå hva som ligger i bestemmelsen og i lovens begrep *betryggende kontroll*. Det var også en stor utfordring å etablere gode systemer for internkontroll.

Blant annet som en oppfølging av denne rapporten oppnevnte Kommunal- og regionaldepartementet en arbeidsgruppe med relevant fagkompetanse som fikk i mandat å se på kommunenes egenkontroll som helhet. Arbeidsgruppen avga sin rapport, *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*, i 2009. Som en del av arbeidet ble det bestilt en rapport fra PriceWaterhouseCoopers (PwC), *Internkontroll i kommuner*, som skulle innhente kunnskap om hvordan internkontroll ble praktisert i kommuner, og gi tilrådingar om hvordan internkontrollen kunne styrkes. Arbeidsgruppen hadde flere tilrådingar om internkontroll. Sentralt var at kommunene selv måtte jobbe for å styrke internkontrollen, og at dette arbeidet måtte ses i sammenheng med å sikre kvalitet i tjenestene, effektiv ressursbruk og god folkevalgt styring. Administrasjonssjefen burde evaluere dagens internkontroll og metoder for denne, og basere videre utvikling av internkontroll på en risikoanalyse. Arbeidsgruppen pekte også på behovet for veiledning om gjennomføring av helhetlige risikoanalyser i kommunene. Videre var det en tilråding at internkontrollarbeidet skal henge sammen med og være en del av organisasjonsutviklingen i kommunen. Administrasjonssjefen burde årlig rapportere om arbeidet med internkontroll til kommunestyret, og det burde vurderes å ta inn et slikt rapporteringskrav i kommuneloven. Arbeidsgruppen mente også at staten burde gi kommunene en oppdatert oversikt over lover og forskrifter med internkontrollkrav, og de pekte på behovet for en veileder med konkrete råd om internkontrollarbeidet i kommunene. En slik veileder burde blant annet si noe om risikovurderinger, utforming av kontrollaktiviteter, oppfølging og vedlikehold av kontrollregimet og samspillet mellom internkontroll og andre deler av egenkontrollen og styringssystemet. Arbeidsgruppen mente videre at det ikke burde være flere og mer detaljerte nasjonale regler enn det allerede er.

Tilrådingene om veiledning ble fulgt opp på flere måter. Kommunal- og regionaldepartementet utga i februar 2011 en veileder om kontrollutvalg, *Kontrollutvalgsboken*. Der er det tatt inn eksempler på hvilke undersøkelser kontrollutvalget kan gjøre for å sjekke at internkontrollen i kommunen er tilfredsstillende.³ Indirekte blir dette også indikasjoner på hvordan et tilstrekkelig system for internkontroll bør være. I 2012 ga KS, med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet, ut et idéhefte/en rapport, *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?* Målsettingen var å styrke internkontrollen ved å gi konkrete råd og veiledning for kommunens arbeid med internkontroll.

Kommunal- og regionaldepartementet utga i desember 2012 *Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Der ble regler om internkontroll omtalt slik:

12. Krav til internkontrollen i kommunene
De kravene som statlig regelverk stiller til internkontrollen i kommunene skal bare knyttes til kommunenes etterlevelse av lover og forskrifter, inkludert rettslige normer forankret i lov og forskrift. Lovforarbeider, utfyllende forskrifter, veiledningsmaterieell eller liknende bør slå fast at kommunene bør tilpasse internkontrollen til lokale forhold, virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonskrav må ikke føre til unødvendig byråkratisering.

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Styring og samspel* sier departementet blant annet:

Målet med internkontrollen er systematisk å auke mulegheita til å nå fastsette mål. I dette arbeidet er det viktig at organisasjonen fangar opp dei viktige feila og lærer, slik at det blir færre feil over tid. I og med at internkontroll er definert som ein prosess, kan systema og rutinae alltid bli betre, og dei må tilpassast endringar i verksemda og omgjevnadene. Internkontrollen skal redusere risikoen for uønskete hendingar, men kan aldri fjerne all risiko.

Meldingen peker vidare på at internkontroll dreier seg om ledelse og systematisk arbeid lokalt, ikke regelverk:

³ Se side 51–53. Ny utgave av *Kontrollutvalgsboken* ble utgitt i desember 2015.

I forholdet mellom staten og kommunane kan det oppstå ei spenning mellom kva staten meiner det er behov for å regulere, og kva kommunane meiner det vil vere mest tenleg og effektivt at dei finn ut av sjølve. (...) Internkontrollarbeidet vil gje størst effekt lokalt dersom merksemnda er retta mot dei områda som lokale risiko- og sårbarheitsanalysar peikar ut.

I meldingen sier departementet vidare at det slutter seg til synspunktet til arbeidsgruppen bak rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* om at den administrative styringen og kontrollen bør styrkes. Reglene bør legge til rette for lokalt arbeid med internkontroll og styring, og de bør ikke være unødvendig omfattende. Et samordnet regelverk vil kunne gi bedre lærings- og forbedringsprosesser på tvers av sektorene og gi bedre helhetlig styring. Det pekes også på et behov for mer kunnskap om hvordan regelverket fungerer. Meldingen konstaterte et behov for mer kunnskap om effektene av særlovgivningens krav til internkontrollen og det statlige tilsynet med internkontrollen. Meldingen varslet et forskningsprosjekt om regelverket om internkontroll som likevel ikke ble gjennomført på grunn av mangel på tilbydere. Meldingen pekte på et mål om et mer samordnet regelverk om internkontroll.

Internkontroll er også omtalt i rapport fra NIBR⁴ 2013/20 – *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* I rapporten omtales blant annet «prosedurale krav», det vil si andre krav enn det som direkte gjelder tjenestenes innhold. Regler om internkontroll vil inngå i denne gruppen. En av konklusjonene eller anbefalingene i rapporten er at slike prosedurale krav må etterleves bedre av kommunene. Rapporten anbefaler vidare at det totale omfanget av slike krav må reduseres. Systemkravene er, etter NIBRs oppfatning, *for ambisiøse til at det er realistisk å ivareta alle*. Videre sies det at alt tilsyn utover det hendelsesbaserte bør utføres som kontroll av kommunens internkontroll (systemrevisjon). En bedret internkontroll og generelt bedret kommunal etterlevelse av prosedurale bestemmelser skal gjøre det mulig for regionale tilsynsmyndigheter å utnytte data fra internkontrollen i sin tilsynsvirksomhet.

Riksrevisjonen mener i Dok 3:7 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål* blant annet at internkontrollen i mange kommuner ikke er bra nok. Det sies at mange kommuner

har for svak styring og kontroll med tjenester som er viktige for brukerne. Riksrevisjonen etterlyser både mer rapportering og informasjon til kommunestyret om tilstanden på viktige tjenesteområder og at administrasjonssjefene får bedre kontroll med tilstanden i tjenestene. Når det gjelder det siste, vises det til at administrasjonssjefene i stor grad delegerer myndighet til de tjenesteutøvende sektorene i kommunen, og at dette forutsetter at det er etablert rutiner og systemer som sikrer tilstrekkelig styringsinformasjon til å ha forsvarlig («betryggende») kontroll. Det påpekes vidare at administrasjonssjefene i varierende grad sørger for at det er etablert internkontroll med utvalgte sektorkrav i tjenestene, og at få administrasjonssjefer har gjennomført skriftlige risikovurderinger av kvaliteten i tjenestene. I rapporten bemerkes også at ulike statlige sektorkrav og kommunestørrelse påvirker styringen og kontrollen i kommunene. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen mener Riksrevisjonen at det er risiko for at mange administrasjonssjefer ikke har tilstrekkelig grunnlag for kontroll med tilstanden i tjenestene, og at dette kan føre til at lovbrudd ikke avdekkes, at man ikke får oversikt over problemområder, at man ikke setter i verk nødvendige forbedringsprosesser, at man ikke når nasjonale og lokale mål, og at brukerne ikke får tilfredsstillende tjenester. Når det gjelder lovreguleringen, påpeker Riksrevisjonen at bestemmelsen i kommuneloven om internkontrollen til administrasjonssjefen er overordnet utformet, og at det ikke er satt krav til særskilte systemer eller aktiviteter. Som tiltak peker Riksrevisjonen blant annet på at det er behov for et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll for kommunesektoren, som også er tilpasset behovet til små kommuner.

Konsulentselskapet Deloitte kom i desember 2014 med rapporten *Evalueringskontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat*. Denne inneholder ikke så mye om internkontroll, men i forbindelse med arbeidet med rapporten sendte Deloitte innspill til kommunelovutvalget om internkontroll. Innspillene bygger på innlegg og diskusjon fra et møte med kontrollutvalget i Sogn og Fjordane 25. november 2014. Deloitte mener at internkontroll er mangelfullt beskrevet i kommuneloven § 23 og § 20, og at det er en krevende og utydelig rettsregel:

Regelverket, lov eller forskrift, har et potensial til å sette sterkere føringer når det gjelder krav om innhold i internkontrollen i kommuner. En idé er å samle grunnprinsippene i internkontroll og lovfeste dem i kommuneloven, samt

⁴ Norsk institutt for by- og regionforskning.

kreve at fag/tjenesteområdene i kommunen skal etterleve kravene og være utformet i samsvar med risiko og vesentlighet på området. Inspirasjon til dette kan hentes fra økonomiregelverket i staten Bestemmelsene 2–4, 3 hvor elementene i internkontroll fremkommer, om enn ikke helt optimalt, og som korresponderer med internasjonalt anerkjente rammeverk innen internkontroll COSO, CoCo Cobit mm. Et vesentlig moment er at internkontrollforskriftene mangler det mest essensielle i all internkontroll, nemlig et klart krav til helhetlig kontrollmiljø.

For øvrig skal det helt kort nevnes at COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) er en privat organisasjon som har utarbeidet et rammeverk for internkontroll som er blitt internasjonalt anerkjent. Rammeverket er laget med utgangspunkt i privat virksomhet og den internkontrollen som der bør gjøres, men er også i stor grad lagt til grunn og anerkjent i det offentlige. I rammeverket (2013) sies det blant annet følgende om begrepet internkontroll:⁵

Internkontroll er en prosess, utført av en virksomhets styre, ledelse og øvrige ansatte, utformet for å gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av målsettinger relatert til drift, rapportering og etterlevelse.

Denne definisjonen reflekterer noen grunnleggende konsepter, nemlig at internkontroll:

- *er rettet mot oppnåelse av målsettinger* i én eller flere kategorier – drift, rapportering og etterlevelse
- *er en prosess* som består av løpende oppgaver og aktiviteter – et middel for å nå et mål, ikke et mål i seg selv
- *igangsettes og gjennomføres av mennesker* og omfatter ikke bare håndbøker, systemer og skjemaer, men også mennesker og de handlingene de utfører på alle nivå i organisasjonen for å ivareta internkontrollen
- *kan gi rimelig sikkerhet* – men ikke absolutt sikkerhet, til virksomhetens toppledelse og styre
- *kan tilpasses virksomhetens struktur* – kan anvendes på hele virksomheten eller på et datterselskap, en divisjon, en driftsenhet eller en forretningsprosess

Definisjonen er bevisst gjort vid. Den inneholder viktige begreper som er grunnleggende for hvordan organisasjoner utformer, implementerer og gjennomfører internkontroll i hele organisasjonen, uavhengig av virksomhetsstruktur, bransje og geografisk beliggenhet.

I økonomireglementet for statlig virksomhet⁶ er det også bestemmelser om internkontroll som bygger på COSOs definisjon av internkontroll.⁷ Direktoratet for økonomistyring har også flere veiledere om dette. Dette kan være relevant som sammenligningsgrunnlag selv om det ikke kommer til anvendelse på kommuner og deres virksomhet.

24.3 Gjeldende rett

24.3.1 Kommuneloven

I kommuneloven § 23 står det at «[a]dministrasjonssjefen 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 lovteksten at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, se Ot.prp. nr. 70 (2002–2003). Endringen omtales slik i merkningene til bestemmelsen:

Forslaget antas ikke å innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at forvaltningsforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Forarbeidene omtaler dette videre som internkontroll og nevner i den forbindelse det å etablere rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at

⁵ Internkontroll – et integrert rammeverk, COSO, mai 2013.

⁶ Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

⁷ www.dfo.no.

organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte. Videre sies det:⁸

Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern informasjon
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Styring og samspel* sies det om bestemmelsen at den «inneber både eit ansvar for å ha tilstrekkeleg kontroll og eit krav om prosess for å sikre kontroll, men ho er elles svært overordna og krev ikkje særskilde system eller aktiviteter som til dømes risikovurderingar».

For parlamentarisk styrte kommuner finnes en tilsvarende bestemmelse i kommuneloven § 20 som sier at «kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

Videre er det i bestemmelsen om årsberetning, jf. kommuneloven § 48, 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». Kontrollen er således et anliggende som kommunestyret, som øverste organ, skal orienteres om i årsmeldingen.

Det følger også av kommuneloven § 76 at kommunestyret har det overordnede tilsyn med forvaltningen.

24.3.2 Særlovgivning

I særlovgivningen finnes det en rekke bestemmelser om internkontroll. Noen er internkontrollbestemmelser som gjelder for alle som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter). Dette er for eksempel arbeidsmiljølovens bestemmelser innen HMS (helse, miljø og sikkerhet) og personopplysningslovens bestemmelser om personvern. Mange bestemmelser gjelder spesifikke kommunale oppgaver (kommuneplikter). Eksempler her er sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, barnevernloven og opplæringsloven.

Regelverk om interkontroll i særlovgivning med forskrifter vil etter de alminnelige rettsprin-

sipper gå foran kommunelovens bestemmelser om internkontroll.⁹ Kommunelovens bestemmelser blir således utfyllende ved at de kommer til anvendelse på de områder der det ikke finnes særlovgivning, eller utdyper der særlovgivningen ikke er like detaljert. I praksis er ikke det siste alternativet så aktuelt i dag, i og med at kommuneloven er veldig generelt utformet og særlovgivningen stort sett er mer detaljert.

Innholdet i bestemmelsen i særlovene varierer, og begrepet internkontroll er ikke alltid brukt direkte. Slike bestemmelser fastslår imidlertid gjerne 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 lignende, og mange lover har også en forskriftshjemmel.

Forskriftene om internkontroll er ofte omfattende og kan inneholde 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 ...».

Mange av forskriftene er relativt like, selv om det er noe variasjoner. Som eksempel på en slik forskrift gjengis her internkontrollforskriften i helse- og omsorgstjenesten:¹⁰

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er å bidra til faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester og at helse- og omsorgslovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene.

§ 2. Virkeområde

Forskriften gjelder de virksomheter som omfattes av helse- og omsorgslovgivningen og er pålagt internkontrollplikt etter lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten § 3.

§ 3. Internkontroll

⁸ På side 50 punkt 4.3 første avsnitt.

⁹ Lex specialis – spesiell regel på et området går foran generell regel.

¹⁰ Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten av 20. desember 2002 nr. 1731.

I denne forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av sosial- og helselovgivningen.

§ 4. Innholdet i internkontrollen

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av sosial- og helselovgivningen.

Internkontroll innebærer at den/de ansvarlige for virksomheten skal:

- a) beskrive virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b) sikre tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten,
- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e) gjøre bruk av erfaringer fra pasienter/tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten,
- f) skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosial- og helselovgivningen,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

§ 5. Dokumentasjon

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

24.4 Nordisk rett

I rapporten *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning* fra 2013 finnes en sammenligning og analyse av bestemmelsene om internkontroll i kommunelovene i Norden.¹¹ Her gis en kort oppsummering av rapportens funn om internkontroll. Der utvalget er kjent med endringer eller prosesser fra tiden etter at rapporten ble skrevet, er det også omtalt.

- I alle landene har det øverste folkevalgte organet et overordnet ansvar for internkontrollen, og for at denne er tilfredsstillende organisert.
- I Norge, Danmark og Finland har øverste ansatte leder i kommunen ansvaret for løpende internkontroll og risikovurderinger som en del av den daglige ledelsen. Dette er eksplisitt sagt i kommunelovene i Norge og Finland, mens i Danmark ligger det innbakt i borgermesterens ledelsesoppgave. Sverige har ikke lovregler om den kommunale administrasjonen.¹²
- I Finland har kommunestyrelsen et overordnet ansvar for internkontrollen. I lovendringer som tok til å gjelde i 2014, har lovgiver tatt sikte på å styrke internkontrollen og risikohåndteringen i kommunene. Følgende lovendringer er vedtatt: fullmæktiges rolle er synliggjort, kommunene pålegges å gi bestemmelser om fordelingen av oppgaver og ansvar for internkontrollen i förvaltningsstadgan, kommunestyrelsen skal i årsberetningen rapportere hvordan internkontrollen og risikovurderinger er håndtert, og trekke konklusjoner ut av dette, samt ved at revisorene har fått plikt til å undersøke hvorvidt den interne kontrollen og risikohåndteringen er ordnet på behørig måte. Også styret (direksjonen) og daglig leder i kommunale affärsverk, får etter de nye reglene en klar plikt til å sørge for risikovurderinger som en del av internkontrollen.
- I Sverige ligger ansvaret for at det skjer internkontroll hos de folkevalgte nämndene (herunder kommunestyrelsen).
- Revisjonen har som en uttrykkelig lovfestet oppgave å se til at internkontrollsystemene er forsvarlige i Sverige og Finland. I Norge følger denne oppgaven¹³ delvis av revisjonsforskriften.

¹¹ *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13, kapittel 11, særlig side 585 f.

¹² Det foreligger forslag til ny kommunelov i Sverige. Den inneholder regler om ansatte og direktør for kommunen, men sier ikke noe uttrykkelig om internkontrollansvar for direktøren. Se SOU 2015: 24.

ten. I Danmark anses fokus på interne kontrollsystemer som en del av den løpende forvaltningsrevisjonen som utføres i forbindelse med den finansielle revisjonen.

- Finland og Sverige har ikke egne regler om internkontroll i forhold til kommuneplikter i særlovgivningen. Dette i motsetning til Norge, som har slike regler på områder der staten fører tilsyn med hvorvidt kommunen oppfyller sine lovbestemte plikter etter særlov. Danmark har noen slike internkontrollregler i sosiallovgivningen og i opplæringslovgivningen samt i forbindelse med særlige statlige refusjonsordninger. Krav i særlovgivningen til internkontrollen i kommunene er således først og fremst et særnorsk fenomen.

24.5 Utvalgets vurderinger

24.5.1 Behov for endringer i kommunelov og særlovgivning

Internkontroll er nødvendig for å ha kontroll med kommunens administrasjon. En god internkontroll vil bidra til at kommunene i større grad drives i tråd med gjeldende lover og forskrifter, og at administrasjonen følger opp mål og vedtak de folkevalgte organer har fastsatt. Dette er igjen viktig for at innbyggerne skal sikres det de har krav på, for at lokaldemokratiet fungerer ved at beslutninger fra de folkevalgte faktisk følges opp, og for å unngå misligheter og korrupsjon og så videre. Internkontrollen har således stor betydning både fra et samfunnsmessig perspektiv og for enkeltpersoner.

Det er kommunedirektøren som har ansvaret for interkontrollen, men i praksis må hele administrasjonen delta. Hele kommunen må inngå i de internkontrolltiltakene som iverksettes, det vil si risikovurderinger, formalisering og eventuelle kontrollaktiviteter. Et godt og samordnet regelverk vil styrke arbeidet med internkontroll i kommunene. For folkevalgte organer tydeliggjør internkontrollregler kommunedirektørens kontrollansvar. Overfor innbyggerne vil regler om internkontroll bidra til trygghet for at kommunen følger opp viktige elementer som rettsriktige vedtak, gode tjenester, effektiv drift og arbeid mot misligheter, korrupsjon og uheldige hendelser. Overfor staten vil regler om internkontroll gi tillit til at kommunene har en god oppfølging internt. Dette

kan igjen gi grunnlag for økt kommunalt selvstyre og redusert statlig tilsyn og styring.

Det finnes regler om internkontroll både i kommuneloven og i andre lover. Spørsmålet her er om det er behov for endringer i dagens regelverk. Utvalget har gjennomgått de rapporter, meldinger og så videre fra den senere tid som er omtalt i punkt 24.2, hvor det påpekes at den internkontroll som gjøres i kommunene i dag, i mange tilfeller ikke er bra nok. Det blir også pekt på at regelverket er komplisert og lite helhetlig, og at det er behov for endringer.

Etter utvalgets vurdering er det behov for endringer som kan bidra til å styrke internkontrollen ved å gjøre den mer målrettet, helhetlig og effektiv. Utvalget mener regelverket bør bli enklere, tydeligere og mer helhetlig. Utvalget mener også at internkontroll på kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) i hovedsak bør reguleres i kommuneloven, og ikke i særlovgivning. Utvalget vil i det følgende utdype og begrunne dette nærmere.

Utvalgets mandat

Det ligger i utvalgets mandat å vurdere tiltak for å styrke egenkontrollen. Etter utvalgets vurdering vil en styrking av internkontrollen, i form av en bedre og mer effektiv internkontroll, være et viktig tiltak for å styrke kommunens samlede egenkontroll. Internkontroll er en løpende prosess som bør tilpasses risikoforholdene og de lokale og konkrete forholdene i den enkelte kommune. En tydeliggjøring av dette og de sentrale elementene i en god internkontroll generelt i kommuneloven vil bidra til en bedre og mer effektiv internkontroll. Dette vil kunne gjøre kommunene bedre i stand til å drive sin virksomhet på en god og effektiv måte, noe som igjen vil kunne styrke det kommunale selvstyret. Etter utvalgets vurdering vil også en god internkontroll, og en god egenkontroll generelt, minske behovet for statlig tilsyn.

Situasjonen i dag

Som beskrevet foran, under punkt 24.3 *Gjeldende rett*, finnes det lovbestemmelser om internkontroll både i kommuneloven og i særlovgivningen. Lovgivningen er imidlertid fragmentert og vanskelig tilgjengelig, noe som gir mye usikkerhet knyttet til både reguleringen og praktiseringen. Som det fremgår av flere av rapportene og undersøkelsene som er omtalt foran, under punkt 24.2, er det et relativt stort behov for å styrke internkontrollen i mange kommuner. Utvalget viser her blant annet

¹³ Revisors oppgave i Norge gjelder kun å revidere de delene av internkontrollen som har betydning for årsregnskapet, og ikke all internkontroll.

til Riksrevisjonens rapport fra 2012/2013 hvor det sies at mange kommuner har for svak styring og kontroll med tjenester som er viktige for brukerne. Riksrevisjonen etterlyser både mer rapportering og mer informasjon til kommunestyret om tilstanden på viktige tjenesteområder og at administrasjonssjefene får bedre kontroll med tilstanden i tjenestene. Når det gjelder det siste, påpeker Riksrevisjonen konkret at det er behov for et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll. Utvalget er enig i dette.

Kommunelov

Etter utvalgets vurdering må en styrking av internkontrollen først og fremst skje ved det løpende arbeidet som foregår i den enkelte kommune.

Utvalget mener imidlertid at en endring i lovreguleringen kan bidra til at dette lokale arbeidet styrkes, og at det uansett er behov for et regelverk som er bedre og mer samlet og helhetlig enn dagens. Dagens bestemmelse om internkontroll i kommuneloven er ordknapp og litt bortgjemt, men inneholder likevel det helt sentrale når det gjelder internkontroll. Dagens bestemmelse er vanskelig å tolke og anvende, og det er således behov for en klarere og tydeligere bestemmelse. En utvidelse og tydeliggjøring av bestemmelsen i kommuneloven vil kunne gi mer fokus på det generelle arbeidet med internkontroll i kommunene og på tydelige roller, oppgaver og ansvar. Et styrket fokus på internkontroll vil forhåpentlig gi bedre internkontroll.

En styrket internkontrollbestemmelse i kommuneloven vil også kunne redusere behovet for å regulere internkontroll i særlovgivningen. Dette vil igjen kunne gjøre både regelverket og arbeidet med internkontroll mer oversiktlig og helhetlig for kommunene. I tillegg er det et mål å forenkle lovgivningen, slik at fokuset blir på selve internkontrollarbeidet, og ikke på lovtolkninger.

Særlovgivning

Reguleringen av internkontroll i særlovgivningen er i dag omfattende. Grensen mellom den styringen som kommuneloven krever, og den som særlovgivningen krever gjennom sine internkontrollbestemmelser, er uklar. Generelt kan det sies at kommuneloven stiller overordnede krav om en helhetlig internkontroll, mens særlovgivningen gjerne har mer detaljerte krav til arbeidet med internkontroll i kommunen.

Utvalget mener det er utfordrende for kommunene å holde oversikt over mange ulike regelsett og ulike internkontrollkrav. Mange av bestemmelsene er svært detaljerte, og noen inneholder krav som fremstår som unødvendige. Det kan også være snakk om dobbeltregulering og kanskje overlappende bestemmelser som kan skape tolkningsproblemer. For kommunene kan så mange ulike regelsett og internkontrollkrav også være utfordrende når det gjelder gjennomføringen av internkontrollen. De mange særlovskravene kan videre føre til en mer eller mindre uønsket vridning av kontrollinnsatsen. Dette fordi et så omfattende og detaljert regelverk gir lite rom for lokale prioriteringer og vurderinger i arbeidet.

Utvalget mener at det hadde vært en fordel med et mer enhetlig og samordnet regelverk om internkontroll. Det vises her til Riksrevisjonens rapport som er omtalt i punkt 24.2, hvor det gis uttrykk for et behov for et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll. Dette støttes av NIBR-rapporten, som også er omtalt foran, hvor det gis uttrykk for at det er for mange og ambisiøse systemkrav, og at det er behov for å redusere omfanget av dette. Også i Meld. St. 12 (2011–2012) pekes det på at regelverket om internkontroll bør være mer samordnet.

Utvalget mener det bør være et mål å få et enklere og mer enhetlig regelverk. Ett grep for å få til det er å samle alle internkontrollbestemmelsene i kommuneloven. Regulering av internkontroll passer tematisk inn i kommuneloven. Internkontroll handler om kommunens organisering og virksomhet generelt. Det faktum at mye av særlovgivningen også er lik, viser at reguleringen like gjerne kan samles i en lov som gjelder kommunene generelt.

Et annet grep er å forenkle reglene slik at de ikke blir så omfattende og detaljerte som mange av dagens bestemmelser er. Utvalget foreslår å samle de viktigste prinsippene og elementene fra dagens fragmenterte regulering om internkontroll i en ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. En del av elementene i dagens særlovgivning er for detaljerte og kan derfor, etter utvalgets vurdering, med fordel slettes. Hovedelementene fra dagens sektorlovgivning foreslås imidlertid tatt inn i en ny bestemmelse i kommuneloven. Det nærmere innhold av en ny bestemmelse og forholdet til dagens regelverk omtales nærmere nedenfor, i punkt 24.5.2.

Utvalget mener at det som en oppfølging av arbeidet med ny kommunelov må foretas en gjennomgang av særlovgivningen om internkontroll, med sikte på å oppheve sektorvise internkontroll-

bestemmelser om kommuneplikter. Dette arbeidet bør styres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, slik at det kan leveres en samlet proposisjon om gjennomgangen til Stortinget. Utgangspunktet for gjennomgangen er at særlovgivning om internkontroll av kommuneplikter skal oppheves. Dersom det foreligger særlige grunner til at det er behov for regulering i særlovgivningen, bør slik lovgivning kun regulere det som kommer i tillegg til reguleringen i kommuneloven, slik at dobbeltregulering unngås. Slike særlige forhold eller behov kan for eksempel være EU-direktiver som tilsier andre eller mer detaljerte regler, eller det kan være et behov for å ha noen bestemmelser som sørger for at private tjenesteytere som i dag er omfattet av internkontrollbestemmelser, også blir omfattet av internkontrollkravene i ny kommunelov, for eksempel gjennom en bestemmelse i sektorloven som gjør kommunelovens paragraf om internkontroll gjeldende for de aktuelle private aktørene. Er det et reelt behov for nærmere regulering i forskrift, må særlovgivningen også inneholde en forskriftshjemmel. Slik regulering i særlovgivningen bør imidlertid kun være unntaksvis og begrunnet ut fra særskilte behov og nasjonale hensyn.

24.5.2 Innholdet i ny bestemmelse om internkontroll

En ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven skal så langt det er mulig, erstatte dagens sektorregulering og således innebære et mer samordnet og helhetlig regelverk for kommunene. Regelverket skal bli enklere å håndtere og internkontrollen bedre og mer målrettet. Det er særlig viktig at kommunene kan gjøre konkrete vurderinger og prioriteringer i egen kommune, slik at internkontrollen kan rettes mot områdene der det til enhver tid er størst behov. Dette for at en styrking av internkontrollen skal medføre bedre, men ikke nødvendigvis mer, internkontroll. Internkontrollen må være målrettet slik at vesentlige feil ikke oppstår, og slik at svakheter oppdages. Kontrollen skal være en levende og løpende prosess som kommunene lærer av, og som stadig gjør virksomheten og tjenesteytingen bedre.

Innholdet i en ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven bør være mer omfattende enn dagens bestemmelse i kommuneloven. Den bør ta opp i seg de sentrale elementene fra reguleringen av internkontroll i sektorlovgivningen. Samtidig bør den ikke være så detaljert som mye av dagens regulering av internkontroll i sektorlov-

givningen er. Bestemmelsen er ikke ment å skulle fange opp all kontroll som en kommune kan tenkes å gjøre internt, men skal lovfeste en plikt til å ha en internkontroll på et visst minimumsnivå, se nærmere omtale og figur nedenfor, i punkt 24.5.2.1.

Etter utvalgets vurdering er det helt sentralt for en god internkontroll at den er systematisk, og at det gjøres risiko- og vesentlighetsvurderinger som kan ligge til grunn for prioriteringer og en internkontroll som er tilpasset virksomheten. Videre er det sentralt at avvik og risiko for avvik følges opp, og at internkontrollen dokumenteres. Dette er elementer fra dagens sektorregulering som foreslås videreført i en ny bestemmelse i kommuneloven.

I det følgende vil det nærmere innholdet i en ny internkontrollbestemmelse gjennomgås. Til slutt vil utvalget si litt om elementer fra særlovgivningen som ikke foreslås videreført.

24.5.2.1 Begrepet internkontroll

Dagens bestemmelse i kommuneloven bruker ikke direkte begrepet *internkontroll*. I lover og forskrifter for sektoren er imidlertid begrepet benyttet. Begrepet brukes i ulike rammeverk og andre sammenhenger som et faguttrykk og kanskje med et noe ulikt innhold. Det kan således spørres om det er et egnet begrep å benytte i lovteksten, og hvordan begrepet i så fall skal defineres.

I forarbeidene til dagens internkontrollbestemmelse i kommuneloven brukes begrepet, men det er ingen direkte definisjon av hva internkontroll egentlig er. I forbindelse med internkontroll sies at «*leder av virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på en forsvarlig måte*».

I sektorreguleringen finnes det flere forskrifter¹⁴ som definerer internkontroll som:

[s]ystematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om ...

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Styring og samspel* sies det at internkontroll ikke er et fast rettslig eller faglig begrep, og det understrekes at begrepet

¹⁴ Blant annet forskrift om internkontroll i arbeids- og velferdsforvaltningen av 19. november 2010 nr. 1463 og forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstusjoner av 10. juni 2008 nr. 580.

ikke bare dreier seg om kontroll, men minst like mye om styring. Videre sies det at én av flere definisjoner er at »[i]nternkontroll er dei systema og rutinane som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkeleg styring, måloppnåing og regeletterleving». For øvrig brukes ikke der begrepet internkontroll, men det snakkes i stedet om intern styring og kontroll. Tanken bak en slik ordbruk var å gjøre det klarere at det man søker å regulere, er hvordan administrasjonen internt styres og kontrolleres, det vil si at man trår lederfunksjonen svært nær. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder fra 2015, *Kontrollutvalgsboken*, er internkontroll definert på samme måte.

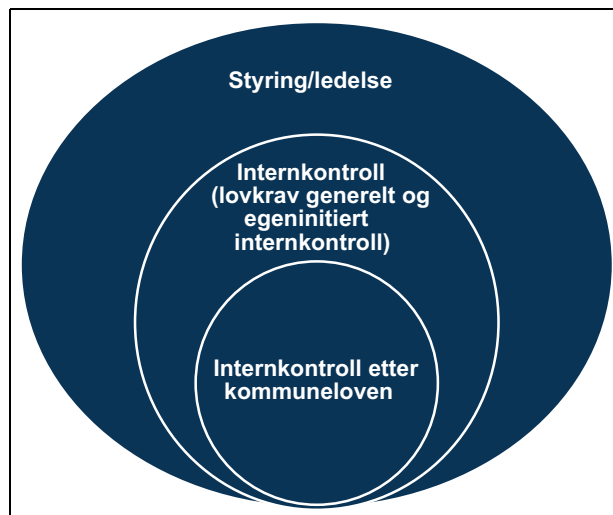
I tillegg finnes det, som omtalt i punkt 24.2, flere rapporter og veiledninger om internkontroll som omtaler og definerer internkontroll nærmere. Begrepsbruken varierer mye i ulike dokumenter. Det er særlig forholdet mellom kontroll, styring, ledelse og så videre som varierer. Mange steder omtales styring og kontroll som noe samlet, og forholdet mellom disse begrepene kan være noe uklart.

Etter utvalgets vurdering er styring et vidt begrep som inkluderer både internkontroll og andre sentrale ledelselementer, som å sette mål for virksomheten. Internkontroll kan beskrives som systematiske aktiviteter og tiltak som gjennomføres for å sikre at mål og krav oppnås. Internkontrollen er således en viktig del av styringen.

Internkontroll er altså et vanskelig og ikke entydig begrep. Det er imidlertid et etablert begrep som brukes på alle sektorer og både i og utenfor lovsammenheng. Det nøyaktige innhold kan variere og er ikke alltid presist definert. Utvalget synes imidlertid likevel at begrepet internkontroll bør brukes i kommuneloven. Internkontroll er både et innarbeidet og et dekkende begrep som antakelig vil bli benyttet i praksis uansett.

Utvalget tar ikke sikte på å definere eller avklare rammene for begrepet generelt, men vil se på hvordan begrepet skal forstås i kommuneloven. Det foreslås ingen legaldefinisjon, men de krav som fremgår av lovbestemmelsen, vil til sammen utgjøre internkontrollkravene etter kommuneloven. Det som foreslås lovfestet, er således minstekrav for å sikre en god internkontroll i kommunene. En kommunes internkontrollsystem vil i praksis kunne bestå av mer enn det som følger av kravene til kontroll i kommuneloven.

Utvalget vil peke på at det er viktig å skille mellom internkontroll og ledelse generelt. Selv om internkontroll er en viktig del av ledelse og styring, så består ledelse og styring av mange andre



Figur 24.1 Internkontroll

Figuren illustrer at internkontrollen er en del av styring/ledelse, men at styring/ledelse også er mye mer. Videre illustrerer figuren at internkontroll kan være noe mer enn internkontrollen etter kommuneloven. Det kan også være internkontroll etter andre lover, og det kan være internkontroll som kommunene velger å gjøre uten at det inngår i noen lovkrav.

elementer enn internkontroll. Å lovfeste god ledelse er hverken enkelt, hensiktsmessig eller ønskelig å gjøre her.

24.5.2.2 Hovedregel om internkontrollansvaret

En bestemmelse om internkontroll i kommuneloven må først og fremst fastslå at kommunedirektøren har ansvaret for kommunens internkontroll. Kommunen skal således ha en internkontroll, og det skal være kommunedirektøren som skal være ansvarlig. Dette skal være en kontroll med hele kommunens administrasjon, det vil si hele kommunens virksomhet som ikke er en del av det folkevalgte nivået. Både sentraladministrasjonen og de ulike sektorer i kommunen skal således være omfattet. Kommunale foretak vil ikke være omfattet av en slik bestemmelse. Utvalget foreslår imidlertid en egen bestemmelse om at daglig leder i et kommunalt foretak skal ha et tilsvarende ansvar for internkontrollen i kommunale foretak.

24.5.2.3 Målet med internkontrollen

Målet med internkontroll er å ha kontroll over virksomheten. I kommunal virksomhet er det viktig at kommunene har etablert et internkontrollsystem som sikrer at lover, forskrifter og vedtak etterlevs. En god regeletterlevelse vil bidra til at kommunene når egne og nasjonale mål. Det vil også være grunnleggende for at innbyggerne skal

få de rettigheter og tjenester de har krav på. Videre er dette viktig for å redusere risikoen for misligheter og korrupsjon. At lover og forskrifter skal etterleves, er både grunnleggende for den kommunale virksomheten og en selvfølge. Det krever systematisk og gjennomtenkt arbeid. Ved å etablere et system som forebygger brudd på regelverk, og ved å gjennomføre kontroll og avviksrapportering får man innsikt i det kommunen faktisk gjør, og dermed også et godt fundament for å gjøre korrigeringer og forbedringer.

Etterlevelse av de vedtak som kommunestyret og andre folkevalgte organer har fattet, er kommunedirektørens ansvar. For at kommunens folkevalgte skal få gjort sin jobb som tillitsvalgte og ha reell innflytelse på det som skjer i kommunen, er det helt nødvendig at vedtak som fattes, blir fulgt opp på lojalt vis fra administrasjonen. Å sørge for at dette skjer, er en del av ledelsesansvaret til kommunedirektøren. Også administrative vedtak skal følges opp.

Etter utvalgets vurdering er målet om at internkontroll skal sikre etterlevelse av lover, forskrifter og vedtak, et så sentralt og grunnleggende element ved internkontrollen at det bør fremgå av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

Utvalget vil imidlertid ikke lovfeste alle mål med internkontroll. Det er ikke behov for å ha en uttømmende regulering av formål og hensyn med en god internkontroll. Dette er noe som også vil kunne variere, og som kan være nyttig for den enkelte kommune selv å definere nærmere i forbindelse med det konkrete arbeidet med internkontroll. Det vil kunne bidra til at de som jobber med internkontrollen, får et eierskap til den, og at internkontrollen oppleves som nyttig og positivt i kommunens virksomhet.

Utvalget vil her omtale noen andre mål eller hensyn med internkontrollen, selv om disse ikke foreslås tatt inn i loven. Ett slikt mål er at god internkontroll kan bidra til å gjøre driften mer målrettet og effektiv. En god internkontroll kan også bidra til effektivitet og målrettethet i driften. Dette målet vil i mange tilfeller henge sammen med målet om etterlevelse av vedtak, idet målrettet og effektiv drift i mange tilfeller vil inngå i vedtak fattet av de folkevalgte organer. At driften er målrettet og effektiv, er viktig for å sikre at bruken av offentlige midler er effektiv og god, slik at man får mest mulig ut av de midler som finnes, og slik at risikoen for misligheter og korrupsjon reduseres. Målet med internkontrollen er således både å oppdage feil og svakheter og å sikre at mål nås.

Et annet mål med internkontrollen er å sørge for kvalitet i tjenestene. Dette punktet vil også til dels følge av målet om at lover, forskrifter og vedtak skal følges. Utvalget viser her også til Riksrevisjonens rapport, hvor kontroll med tilstanden og kvaliteten i tjenestene ble fremhevet som viktig og som noe kommunene måtte bli bedre på. Det vises blant annet til behov for at kommunestyret får rapporter om tilstanden eller kvaliteten på tjenestene.

Til slutt vil utvalget understreke at læring i organisasjonen også er et viktig mål med internkontrollen. At internkontrollen og resultater i arbeidet med dette benyttes til å videreutvikle kommunen, er helt sentralt for å få mest mulig ut av internkontrollarbeidet og for å kunne gjøre den kommunale virksomheten og de kommunale tjenestene stadig bedre. En del av det å lære er å praktisere systematisk erfaringsoverføring. Dette kan gjøres ved å sørge for at alle deler av virksomheten er i utvikling, ved å ta i bruk interne og eksterne tilbakemeldinger, tilsynsrapporter, evalueringer, andres erfaringer og ny kunnskap. At kommunene selv finner ut hvordan de vil bruke internkontrollen i videre læring, vil i seg selv innebære læring og er således en positiv prosess. Det vises i denne sammenheng også til punkt 24.5.4, nedenfor, med forslag til krav om rapportering til kommunestyret om både internkontroll og tilsyn.

24.5.2.4 Beskrivelse av oppgaver, organisering og ansvarsfordeling

Utvalget mener at en ny bestemmelse om internkontroll bør ha med et krav tilsvarende det mange av dagens forskrifter har, om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Hvor detaljert dette skal gjøres, bør være opp til den enkelte kommune. Men det er sentralt at det finnes en slik overordnet beskrivelse av den kommunale virksomheten som ligger innenfor ansvaret til kommunedirektøren. De folkevalgte organer vil falle utenfor dette. Inkludert i en slik overordnet beskrivelse bør det være en omtale av hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt – samt hvor dette eventuelt er omtalt nærmere.

24.5.2.5 Systematisk, risikobasert og tilpasset kontroll

Etter utvalgets vurdering er det sentralt at internkontrollen etter kommuneloven er systematisk, risikobasert og tilpasset den enkelt kommune og

den enkelte virksomhet eller aktivitet innen kommunen.

Å ha en internkontroll som er systematisk og basert på risikovurderinger, vil bidra til en internkontroll som er effektiv og god uten samtidig å bli unødvendig omstendelig og ressurskrevende. At kontrollen skal være *systematisk*, innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert kontroll. Det må gjøres et planmessig arbeid. Det er ikke tilstrekkelig med en hvilken som helst kontroll hvis den ikke er av et slikt omfang og innhold at den med rette vil kunne kalles systematisk. Internkontroll i virksomheten må følges opp jevnlig og ved behov slik at det er et fungerende system for løpende internkontrollarbeid. Målet er at feil eller lovbrudd avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte. Hvordan og hvor omfattende dette arbeidet skal være, vil kommunen måtte vurdere selv ut fra den konkrete virksomheten og risikoforholdene. Bestemmelsen om internkontroll bør også fastslå at det skal jobbes systematisk med internkontrollen. Det systematiske arbeidet må knyttes opp til målet om etterlevelse av lover, forskrifter og vedtak omtalt i punkt 24.5.3. Hvordan dette skal gjøres, og hva slags systemer som eventuelt benyttes, må være opp til kommunen selv å vurdere. Det er ikke krav til noe konkret dataprogram eller en bestemt systematikk. Dette vil være opp til kommunen selv så lenge den har en kontroll som er systematisk og for øvrig følger kravene i kommuneloven.

Utvalget mener også det er riktig at internkontrollen er tilpasset og risikobasert. Internkontrollen skal *tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. I dette ligger det at kontrollen skal justeres etter de konkrete forhold i kommunen og den aktuelle del av kommunen. Sentralt her er at det gjøres risikovurderinger. Det må gjøres en konkret analyse og vurdering av risikoen for at ikke regler og vedtak følges, og hvilken betydning dette eventuelt har. Denne vurderingen vil danne grunnlaget for å tilpasse og dimensjonere det videre internkontrollarbeidet til der behovet er størst. Arbeidet vil således kunne bli målrettet og effektivt. Risikoen for manglende etterlevelse av regler og vedtak vil kunne reduseres uten at det brukes unødvendig mye ressurser. Dette er viktig for å gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot de områdene der risikoen er størst. I praksis vil det alltid gå en grense for hvor mye tid og ressurser som skal legges i internkontrollen – særlig vurdert opp mot ressursene som mer direkte brukes på tjenesteproduksjon. Nettoperfor er det viktig at ressursene som brukes

på internkontroll, brukes på de områder og på en slik måte, at man får mest mulig igjen for det. På områder i kommunen som er spesielt sårbare, eller der det er grunner til at risikoen for at det skal skje noe feil, eller der konsekvensene av feil er store, bør også internkontrollen være omfattende.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at kommunene selv gjør vurderinger av hvor omfattende internkontroll det bør være, og hvordan denne skal innrettes i egen kommune og innen de ulike områder i kommunen. Det vil være unødvendig ressurskrevende å ha en veldig grundig og omfattende internkontroll på alle deler av virksomheten i kommunen. På den annen side er det svært viktig med slik kontroll på områder som er særlig viktige for innbyggerne eller av andre grunner, og hvor risikoen er stor for at noe kan gå galt, og at konsekvensene av dette i så fall er store. En slik samlet vurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko. Den mer konkrete vurderingen som må gjøres ut fra forholdene i den enkelte kommune, vil imidlertid også være sentral.

Det vises her også til at Riksrevisjonen i sin gjennomgang fant at i de fleste kommunene gjennomfører ikke den administrative ledelsen risikovurderinger av kvaliteten i tjenestene, og det etterspørres i liten grad risikovurderinger fra tjenesteledet.¹⁵ Det påpekes i rapporten at risikovurderinger er viktige for å identifisere hvor i tjenestene det er størst fare for uønskede hendelser eller manglende måloppnåelse.

Utvalget foreslår at det sies uttrykkelig i en ny lovbestemmelse at internkontrollen skal tilpasses størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. En vurdering av disse forholdene skal være grunnlaget for den nærmere vurdering av prioriteringer i forbindelse med internkontrollen. Hvordan slike vurderinger mer konkret gjennomføres, og etter hvilken metodikk de gjennomføres, bør lovgivningen ikke gi føringer om. Risiko kan omtales som summen av sannsynlighet og konsekvens for en hendelse. Som en del av vurderingen av aktuelle risikofaktorer må det også vurderes hvor vesentlige disse er. Dette vil kunne variere etter hvilket perspektiv man har, for eksempel økonomisk perspektiv, politisk perspektiv eller brukerperspektiv. Disse vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte deler av kommunens virksomhet. Dette vil danne

¹⁵ Dok. 3:7 (2012–2013).

grunnlag for lokale prioriteringer i den enkelte kommune.

24.5.2.6 *Oppfølging av avvik og risiko for avvik*

At avvik og risiko for avvik følges opp, er viktig. Konkrete feil eller svikt i systemet som er oppdaget gjennom internkontrollen, må rettes opp. Konsekvensene av avvikene vil dermed kunne minimeres, noe som vil kunne være viktig for brukere eller mottakere av tjenester. I tillegg er det viktig at avvik og risiko for avvik følges opp i et mer langsiktig perspektiv, slik at virksomheten kan lære og korrigere fremtidige aktiviteter. Også her vises det til Riksrevisjonens rapport¹⁶ som viste at

... den administrative leiinga i kommunen i liten grad nyttar informasjon om avvik til systematisk arbeid med å forbetre tenestene. I mange kommunar innhentar den administrative leiinga heller ikkje oversikter over ulike typar avvik i tenestene, og ein av fem kommunar har ikkje noko avvikssystem som dekkjer tenestekvalitet.

Etter utvalgets vurdering er dette en sentral del av internkontrollen. Internkontroll bør ses på som en løpende og lærende prosess i virksomheten. Det foreslås således at det fremgår av internkontrollbestemmelsen at kommunedirektøren har ansvar for å følge opp avvik eller risiko for avvik på en hensiktsmessig måte.

Hvordan oppfølgingen konkret skal være i de enkelte tilfeller, beslattes lokalt på bakgrunn av den konkrete situasjonen i det som er avdekket, og lokale forhold ellers. Utvalget mener at kommunene skal ha stort handlerom til selv å velge hvordan de vil følge opp. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik faktisk følges opp.

Hvorvidt det foreligger avvik eller risiko for avvik, må kommunen som en del av internkontrollen ha en systematisk tilnærming til. Kontrollen for å avdekke dette skal tilpasses virksomheten, risikoforhold mv., jf. punkt 24.5.2.5 om systematisk, risikobasert og tilpasset kontroll.

24.5.2.7 *Dokumentasjonskrav*

Utvalget foreslår å lovfeste at internkontrollen skal dokumenteres. Et dokumentasjonskrav vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og å bevisstgjøre kommunene med hensyn

til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp.

Dokumentasjonskravet bør utformes fleksibelt slik at kommunene får et handlingsrom når det gjelder både form og omfang. Det er ikke nødvendig at hver minste del av systemet dokumenteres. Et for omfattende dokumentasjonskrav vil kunne medføre at for mye ressurser brukes på det, slik at det går utover primær oppgavene. Kommunene bør selv kunne vurdere hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres på de ulike områdene av kommunens virksomhet.

24.5.2.8 *Evaluering og forbedring av prosedyrer mv.*

I forlengelsen av et krav om å dokumentere internkontrollen mener utvalget at det også bør være et krav om at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll, skal evalueres og forbedres. En slik evaluering og forbedring er sentralt i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som er tilpasset kommunens virksomhet. Evalueringer og forbedringer bør således gjøres jevnlig og ved behov.

24.5.2.9 *Virkeområdet for bestemmelsen (kommuneplikter, aktørplikter mv.)*

Etter utvalgets vurdering bør en internkontrollbestemmelse i kommuneloven i utgangspunktet gjelde for kommunen generelt. Det vil si at kravet om internkontroll ikke skal begrenses bare til kommuneplikter. Det innebærer at bestemmelsen vil omfatte administrasjonens oppfølging av alle kommunestyrets vedtak, selv om disse ikke er knyttet til oppfyllelse av lovpålagte kommuneplikter. Den vil også gjelde for oppfyllelse av annet lovverk, slik som anskaffelsesregelverket, og for straffbare forhold som korrupsjon mv. Hvor omfattende internkontrollen faktisk blir på de ulike områder, er et annet spørsmål. Det vil blant annet avhenge av en konkret risikovurdering, jf. omtalen foran, i punkt 24.5.2.5.

På en del områder finnes det imidlertid andre regler om internkontroll. Det vil typisk være på såkalte aktørplikter, det vil si plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Det kan for eksempel være internkontrollforskrift om helse, miljø og sikkerhet (HMS) hjemlet i arbeidsmiljøloven eller internkontrollbestemmelsene i personopplysningsforskriften. Det følger av generelle rettsprinsipper at spesiell lov går foran generell lov. Internkontrollbestemmelser hjemlet i arbeidsmiljøloven og andre steder vil

¹⁶ Dok. 3:7 (2012–2013), side 63.

således gå foran kommunelovens internkontrollbestemmelser.

En ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven vil i praksis ha størst betydning for kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner og fylkeskommuner). Eksisterende internkontrollbestemmelser på disse områdene foreslås, som beskrevet foran i punkt 24.5.1, gjennomgått og erstattet av ny bestemmelse i kommuneloven.

Utvalget har vurdert om det bør sies direkte i internkontrollbestemmelsen i kommuneloven at bestemmelsen bare gjelder så langt ikke andre internkontrollbestemmelser kommer til anvendelse. Dette følger imidlertid uansett av alminnelig tolkning. Utvalget mener derfor at en slik presisering er unødvendig.

24.5.2.10 Elementer fra sektorreguleringen som ikke foreslås videreført

Utvalget har foran beskrevet hovedinnholdet i forslaget til ny internkontrollbestemmelse. Mye av dette vil være i samsvar med hvordan mange av dagens internkontroller skal forstås. I mange av dagens bestemmelser om internkontroll er det imidlertid relativt detaljert listet opp elementer som skal inngå i en internkontroll. Utvalget mener en så detaljert regulering er unødvendig, og har heller lagt vekt på å være tydelig på de overordnede og sentrale elementene og vurderingene i internkontrollen.

I utvalgets forslag er, som det fremgår foran, mange av enkeltelementene fra sektorreguleringen foreslått videreført i ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Samtidig er det visse enkeltelementer fra særlovgivningen som ikke er foreslått videreført i forslaget til bestemmelse i kommuneloven. Utvalget mener det ikke er behov for så detaljert regulering i kommunelovens internkontrollbestemmelse. Dette kan være gode enkeltelementer å ha med i en internkontroll, men som utvalget ikke finner grunn til å lovfeste eksplisitt som obligatoriske krav.

Utvalget vil her nevne og kommentere enkelte slike enkeltelementer som utvalget mener er unødvendig å ha i en internkontrollbestemmelse:

1. *Krav om at kommunen benytter kvalifisert personell og sørger for opplæring og kompetanseutvikling.*

Etter utvalgets vurdering er dette en selvfølgelig del av ledelse og personaloppfølging og ikke noe som bør inkluderes som et lovkrav i en bestemmelse om internkontroll.

2. *Tilgang til regelverk og krav om å holde seg oppdatert på regelverk.*

Utvalget mener det ikke trenger å stå i en lov at en kommune skal følge norsk lov. Det trenger heller ikke stå i loven at de ansatte skal ha tilgang til og kunnskap om norsk lov og annet regelverk. Det er en selvsagt del av plikten til å følge norsk lov at det sørges for at virksomheten faktisk er i stand til det. Lov er dessuten i dag generelt langt enklere tilgjengelig for alle gjennom internett.

3. *Bestemmelser om kvalitetsarbeid – som å sørge for at arbeidstakerne medvirker, slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes, å gjøre bruk av erfaringer fra pasienter/tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten og å sørge for at virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring.*

Etter utvalgets vurdering hører slike føringer om ledelse ikke hjemme i kommuneloven eller i annet generelt regelverk. Dette er selvsagt viktige forhold for kommunen og i ledelsen av kommunen. Det er imidlertid ikke meningen å lovfeste alt som er bra i styring og ledelse av en virksomhet. Det er kun det sentrale ved internkontroll det bør stilles lovkrav om. Disse forholdene, som bruk av erfaringer og tilbakemeldinger, kan imidlertid være godt egnet for omtale i veiledere og annet pedagogisk materiell.

24.5.2.11 Forskriftshjemmel

Utvalget foreslår ingen forskriftshjemmel om internkontroll i kommuneloven. Reglene i kommuneloven gjelder på alle områder i kommunen, og det er etter utvalgets vurdering ikke behov for forskrifter med mer detaljerte regler som skal gjelde generelt for hele kommunen. Dersom det på enkelte områder eller sektorer skulle være behov for mer detaljerte regler i en forskrift, bør disse hjemles i den aktuelle sektorlov.

24.5.3 Statlig tilsyn med internkontroll

Dagens kommunelov inneholder ingen hjemmel for å føre tilsyn med den generelle bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven. I særlovgivningen er det imidlertid ofte hjemler for tilsyn med internkontrollen.

Etter utvalgets syn er det viktig at statlig myndighet fortsatt skal kunne føre tilsyn med at kommunene har tilfredsstillende internkontroll på tilsvarende måte som tidligere. Med utvalgets forslag om en mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven som skal erstatte særlovgivningens bestemmelser om internkon-

troll, blir det behov for en hjemmel i kommuneloven for å kunne føre tilsyn med kommunelovens internkontrollbestemmelse.

Utvalget foreslår en lovbestemmelse som gir hjemmel for å føre tilsyn med at kravet til internkontroll etter internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er oppfylt. Selv om en slik tilsynshjemmel blir ny i kommuneloven, innebærer det i hovedsak å videreføre ordninger som allerede finnes i særlovgivningen. Hensikten er at staten fortsatt skal kunne føre tilsyn med kommunens internkontroll på tilsvarende måte som etter tilsynshjemlene i særlovgivningen.

For at tilsynsmuligheten skal bli tilsvarende det som følger av særlovshjemlene, foreslås det at tilsyn ikke skal kunne føres med all internkontroll etter den nye bestemmelsen, men kun med internkontroll som er gjennomført med kommuneplikter. Muligheten for tilsyn med kommunens internkontroll blir dermed omtrent som i dag. Internkontroll som kommunen har gjort med hjemmel i annen lov eller av eget initiativ, kan det ikke føres tilsyn med etter den foreslåtte hjemmelen i kommuneloven. Tilsyn vil her bare kunne føres om det finnes en egen lovhjemmel for slikt tilsyn. Dette innebærer at tilsynsmyndighetene for eksempel ikke kan føre tilsyn med kommunens internkontroller i forhold til anskaffelsesregelverket. Statlige myndigheter kan heller ikke føre tilsyn med etablert internkontroll på at administrasjonen følger opp kommunestyrets vedtak, hvis kommunestyrets vedtak ikke er knyttet opp mot lovpålagte oppgaver. Hensynet med å flytte internkontrollreglene fra særlovene til kommuneloven tilsier ikke en slik utvidelse av tilsynet. I praksis vil det imidlertid i mange tilfeller være vanskelig å skille mellom internkontrollordninger som er etablert for kommuneplikter, og internkontrollordninger som er etablert for andre plikter, da dette kan være etablert som ett system. På sektornivå kan det imidlertid være etablert egne systemer, og tilsyn av internkontroll vil da omfatte bare de lovpålagte kommunepliktene.

Tilsynshjemmelen i kommuneloven blir en hjemmel for å føre tilsyn med at kravene i § 23-1 om internkontroll er fulgt. Tilsyn med om plikter lovfestet i sektorlovgivningen er oppfylt, må ha hjemmel i egen bestemmelse i den aktuelle sektorlovgivningen. Ofte vil det foreligge slike tilsynshjemler, slik at tilsyn vil kunne føres med både den aktuelle sektorlovgivningen og internkontrollbestemmelsen i kommuneloven samtidig.

Statlig tilsyn med internkontroll etter kommuneloven bør, som ved tilsyn ellers, være et lovlig-hetstilsyn. Det betyr at staten kan føre tilsyn med

at kravene til internkontroll i kommuneloven er fulgt. Hvilke valg kommunen gjør innenfor lovens krav om metoder og fremgangsmåter, vil ligge utenfor det det kan føres tilsyn med. Utvalget vil understreke at grensene for hva det kan føres tilsyn med, og hva det ikke kan føres tilsyn med, er viktige. Tilsynsorganene skal ikke kontrollere styringen av virksomheten eller valg av internkontrollmetoder, men holde seg til å føre kontroll med at kommunen har en systematisk internkontroll i tråd med lovens krav. Denne grensen kan i praksis være utfordrende. Utvalget vil derfor si litt mer om hva det kan føres tilsyn med ved tilsyn på internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

Ved vurderingen av hva det kan føres tilsyn med, og hvor detaljert tilsynet kan være, må lovens krav og formuleringer i bestemmelsen om internkontroll vurderes konkret. I lovforslaget stilles det for eksempel krav om en *systematisk* kontroll med administrasjonens virksomhet. Staten kan således føre tilsyn med at internkontrollen er systematisk. For å gjøre det er det naturlig å gå inn og se på de systemer, metoder, rutiner og så videre kommunen har. Tilsynet vil således kunne påpeke mangel på systematikk i arbeidet. Det vil imidlertid ikke være en del av tilsynet å fortelle kommunen hvordan den skal gjennomføre et slikt systematisk arbeid. En annen ting er at tilsynsorganene ofte også kan gi kommunene veiledning. Slik veiledning er bra og ofte ønsket av kommunene. Det er imidlertid viktig at de involverte er tydelige på hva som er veiledning, og dermed gode råd som kommunen selv kan velge om de vil følge, og hva som er tilsyn.

Videre kan det for eksempel være en del av tilsynet å sjekke at kommunen tilpasser kontrollen til virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Som beskrevet foran innebærer dette tilpassningskravet at kommunene skal gjøre en risikovurdering. Staten kan føre tilsyn med at en slik vurdering er gjort, og at dette er gjort systematisk og på en slik måte at kommunen faktisk kan tilpasse internkontrollen i tråd med resultatene av disse vurderingene. Andre konkrete vurderinger og prioriteringer som kommunen har gjort, vil ikke kunne inngå i tilsynet. Er det for eksempel problemer med hvordan medisinerings håndteres, vil det i tilsynet eventuelt kunne peke på at kommunen ikke har foretatt noen risikovurdering av faren for at feil oppstår, eventuelt at kommunen ikke har vurdert om iverksatte tiltak for å rette opp avvik vil fungere. Dersom kommunen har lagt opp til automatiserte rutiner for utdeling av medisin, kan imidlertid ikke tilsynsmyndigheten pålegge kommunen å gå over til manu-

elle rutiner selv om tilsynsorganet skulle mene at slike rutiner er bedre. Innspill om dette vil eventuelt kunne gis som veiledning, men det er noe annet og skal også holdes adskilt fra tilsyn.

Tilsvarende kan staten føre tilsyn med at kommunen følger opp avvik og risiko for avvik avdekket gjennom foretatt internkontroll, slik det følger av internkontrollbestemmelsen. På hvilken måte kommunen velger å følge opp, er imidlertid opp til kommunen selv. Så lenge kommunens handling faktisk er en oppfølging av de aktuelle avvik, ligger det utenfor tilsynet å vurdere måten oppfølgingen skjer på. Tilsynsmyndigheten kan således si at det mangler en systematisk oppfølging av avvik, men de kan ikke si at tiltak a, b, c og så videre må gjennomføres.

Litt kort og skjematisk kan det sies at det statlige tilsynet med internkontrollen kan kontrollere *at* kravene til internkontroll faktisk er fulgt opp, men at kontrollen ikke inkluderer *hvordan* kommunene velger å gjennomføre dette innenfor lovens rammer. Dette følger av at det dreier seg om et lovligheitsilsyn, og er således ikke noe nytt fra det som gjelder i dag. Dersom tilsynsorganet velger å samtidig føre tilsyn med andre plikter som har en egen tilsynshjemmel, er det selvsagt ikke noe i veien for det. Det krever imidlertid en viss tydelighet på hva som er eventuelle merknader på tilsyn med internkontrollen, og hva som gjelder tilsyn med andre plikter. I tillegg må det selvsagt være helt klart hva som eventuelt er veiledning, og at dette er noe annet enn tilsyn.

Utvalget foreslår for øvrig at de ordinære reglene om tilsyn etter lovens kapittel 29 skal gjelde også ved tilsyn etter denne bestemmelsen. Det innebærer blant annet at reglene om innsyn, pålegg og samordning også gjelder for tilsyn med internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

Det er fylkesmannen som bør være tilsynsmyndighet her som ellers ved tilsyn, jf. tilsynsordningen i kapittel 29. Utvalget foreslår imidlertid at det i loven sies at departementet er tilsynsmyndighet, og så må det foretas en delegering til fylkesmannen. Dette for å sikre at både Kommunal- og moderniseringsdepartementet og de aktuelle særdepartementene har sin styringsrolle i forhold til fylkesmannens tilsynsmyndighet. Fylkesmannen som tilsynsorgan, bør ha et visst skjønn til selv å vurdere når og hvordan det statlige tilsynet med internkontrollen skal gjennomføres ut fra kjennskap til kommunene og lokale forhold. Samtidig bør imidlertid departementet og annen overordnet myndighet ha ordinær adgang til å styre fylkesmannen gjennom instruks mv. I hovedsak bør Kommunal- og moderniseringsdepartementet

ha et slikt styringsansvar. Hensikten med å samle internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er nettopp at det skal bli en helhetlig og felles tolkning og forståelse av internkontrollkrav. På den annen side vil det være visse spørsmål og hensyn som er sektorbaserte, og som sektordepartementene bør kunne ha styringen med.

24.5.4 Rapportering til kommunestyret

At kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om det som skjer i kommunen, er av stor betydning for at de folkevalgte i kommunestyret skal kunne ta det ansvaret de har som øverste organ i kommunen.

Utvalget foreslår å lovfeste et krav om årlig rapportering til kommunestyret om internkontrollen. På tilsvarende måte som for dokumentasjonskravet vil dette kunne bidra til å bygge opp under tilliten til den kommunale forvaltningen og til at kommunene bruker erfaringene og læringen fra internkontrollen i kommunens videre arbeid. En rapportering til de folkevalgte vil kunne bidra til økt åpenhet og oppmerksomhet om internkontroll både blant de folkevalgte og generelt. En mer offensiv og systematisk tilnærming til temaet vil kunne bli en konsekvens. Det er også et poeng at det på denne måten foreligger rapporter som igjen kan benyttes ved revisjon, tilsyn og så videre. At dette nå foreslås som en egen bestemmelse med krav om rapportering, og ikke som kun et krav til innholdet i årsmeldingen, vil bidra til at flere behandler temaet grundig, og at det dermed får mer tid og oppmerksomhet ved behandlingen i kommunestyret.

Omfang og innhold av rapporteringen bør det være opp til kommunen selv å bestemme. Kommunestyret bør kunne fastsette dette. Dette bør tilpasses både lokale forhold og de ulike sektorene. Både innretningen på systemet for internkontroll og resultat av konkrete kontroller bør dog nevnes. Målet om læring av kontroll og tilsyn bør gjenspeiles i den rapporteringsform og det rapporteringsomfang som besluttes. Kommunen kan således selv bestemme at de vil lage en egen rapport som er stor eller liten, om det skal inngå i annen rapportering, eller om det i stedet eller i tillegg står i årsrapporten.

Det bør være krav om at slik rapportering som et minimum skal gjøres én gang per år. For øvrig vil kommunestyret kunne fastsette annen type rapportering i tillegg. Kommunestyret vil således for eksempel selv kunne bestemme at det hvert fjerde år skal være en mer omfattende rapportering, eller at det for enkelte områder skal være en

hyppigere rapportering. Slik rapportering vil komme i tillegg til lovens minstekrav. Kommunestyret kan også fastsette at rapportering utover lovens minstekrav skal skje til et annet folkevalgt organ enn kommunestyret.

Det foreslås videre at bestemmelsen også skal gjelde rapportering om resultatene fra statlige tilsyn. Også her vil åpenhet og tillit til både stat og kommune samt læring være sentrale momenter for å begrunne forslaget. I og med at bestemmelsen da regulerer krav om rapportering både om internkontroll og om statlig tilsyn, er det naturlig at dette står i en egen bestemmelse, og ikke i internkontrollbestemmelsen.

Når det gjelder dagens krav om redegjørelse for tiltak som er iverksatt og planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll i årsberetningen, jf. dagens § 48 nr. 5, så mener utvalget at det med den foreslåtte bestemmelsen ikke vil være behov for et slikt krav lenger. Det ville innebære en dobbeltregulering om kommuneloven skulle ha krav om rapportering om internkontroll to steder. Det foreslås således at det ikke lenger oppstilles noe krav om at det skal stå noe i årsrapporten om internkontroll. Det er imidlertid selvsagt ikke noe i veien for likevel å si noe om internkontrollen i årsberetningen. Tvert imot vil dette ofte være noe kommunen selv ønsker.

Kapittel 25

Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet

25.1 Kontrollutvalgets sammensetning mv.

25.1.1 Innledning

Sammensetningen av kontrollutvalget, for eksempel hvor mange medlemmer det er i kontrollutvalget, hvem som er leder for utvalget, og hvilke personer som er valgbare til utvalget, kan ha stor betydning for det arbeidet utvalget utfører, og kontrollutvalgets legitimitet.

En utfordring for kontrollutvalgene er å balansere forventningen om å være en ubundet kontrollinstans på den ene siden og behovet for samarbeid med politiske og administrative organer i kommunen på den andre siden. Kontrollutvalget driver virksomhet på vegne av kommunestyret og er ikke tenkt som et organ for politisk omkamp. Kommunestyret står over kontrollutvalget. Kontrollutvalget skal ikke kontrollere virksomheten i kommunestyret. Kontrollutvalget skal heller ikke overprøve politiske prioriteringer som er gjort av folkevalgte organer.

Kontrollutvalgets rolle som den folkevalgte delen av kommunens egenkontroll fordrer i stor grad uavhengighet fra kommunen som sådan. Jo færre koblinger det er mellom kontrollutvalget (som kontrollører) og kommunen (som den kontrollerte), jo større tillit vil innbyggerne ha til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan. Det er derfor viktig med god kommunikasjon mellom kommunestyret og kontrollutvalget. Utvalget foreslår derfor å videreføre kravet om at minst ett medlem av kontrollutvalget også skal være medlem av kommunestyret. Utvalget mener det ellers ikke bør lovfestes noen krav til hvilken type kompetanse som skal velges inn i kontrollutvalget. Utvalget mener likevel at det å velge inn personer i utvalget som ikke befinner seg i det politiske systemet, vil være verdifullt, da personer utenfor det politiske systemet vil kunne ha andre innfallsvinkler til kontrollarbeidet enn aktive politikere.

Utvalget foreslår å øke minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem. Utvalget foreslår også å videreføre de strenge valgbarhetsreglene til kontrollutvalget samt å utelukke personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper mv. fra valg til kontrollutvalget.

25.1.2 Antall medlemmer i kontrollutvalget

Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 77 nr. 1 at kontrollutvalget skal ha minst tre medlemmer. Dette er det samme kravet som stilles til antall medlemmer i faste utvalg, jf. kommuneloven § 10 nr. 1.

Bakgrunn

Rapporten *Evaluering. Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* (Deloitte 2014) undersøker blant annet hvor mange medlemmer det er i kontrollutvalgene. I 2014 var det i gjennomsnitt rundt 4,5 medlemmer i et kontrollutvalg. Det er vanligst med 5 medlemmer i kontrollutvalget (74 prosent) og 3 medlemmer (22 prosent). Øvrige utvalg består av 6 eller flere medlemmer. Det er imidlertid stor forskjell mellom små kommuner på den ene siden og mellomstore og store kommuner på den andre siden. I små kommuner har mer enn halvparten av kontrollutvalgene 3 medlemmer, mens 88 prosent av kommunene med mer enn 5 000 innbyggere har 5 medlemmer i kontrollutvalget.

Arbeidsgruppen som avga rapporten *85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane*, foreslo ikke å øke minimumsantallet medlemmer i kontrollutvalget. Arbeidsgruppen understreket likevel at det kan være en utfordring dersom kontrollutvalget ikke har flere medlemmer enn minimumsantallet på tre. Arbeidsgruppen tilrådte derfor at hver kommune bør drøfte hvor mange medlemmer det bør være i kontrollutvalget.

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet sendte i mai 2011 ut et høringsnotat der det ble foreslått å utvide minimumsantallet medlemmer i kontrollutvalget til fem. Departementet antok at det var en sammenheng med størrelsen på utvalget og hvor aktivt det var. Departementet mente også at et større utvalg ville fremheve hvor viktig kontrollarbeidet i kommunen er.

I høringen var det 32 instanser som støttet departementets forslag, mens åtte instanser gikk mot. Det var særlig det at det i små kommuner kunne bli vanskelig å rekruttere nok medlemmer til kontrollutvalget, som ble trukket frem som argument mot forslaget. I proposisjonen la departementet vekt på denne innvendingen og fremmet derfor ikke forslag om å øke antallet medlemmer i kontrollutvalget.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener legitimitetshensyn tilsier at kontrollutvalget er bredt sammensatt, med hensyn til både kompetanse, erfaring og politisk bakgrunn. Utvalget legger også til grunn at et større utvalg vil ha bedre forutsetninger for å utøve kontrollrollen på en aktiv måte enn et mindre utvalg. Utvalget ser at det vil kunne oppstå enkelte utfordringer med å finne tilstrekkelig med kandidater til kontrollutvalget grunnet de strenge valgbarhetsreglene, jf. under, men mener at et større utvalg både vil øke kompetansen til utvalget og bidra til et bredere sammensatt utvalg. Et bredt sammensatt, aktivt og kompetent utvalg vil ha stor legitimitet både i kommunestyret og blant innbyggerne i kommunen. Utvalget mener dette er faktorer som er viktigere enn at det i enkelte kommuner kan bli noe vanskeligere å finne kandidater til utvalget. Utvalget viser også til at eventuelle ulemper ved forslaget må kunne antas å bli noe redusert som en følge av kommunereformen, selv om det per dags dato er usikkert hvordan endringene vil bli. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kontrollutvalget skal bestå av minimum fem medlemmer.

25.1.3 Kontrollutvalgets leder

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere om det bør innføres en valgbarhetsregel som avskjærer personer som er fra samme parti som sittende ordføreren, fra å velges til leder av kontrollutvalget. Utvalget har kommet til at det ikke bør innføres særlige regler for hvem som skal kunne velges til leder av kontrollutvalget.

Gjeldende rett

Dagens kommunelov har ingen regler om hvilket parti lederen av kontrollutvalget skal komme fra.

I et stort flertall av kommunene er det imidlertid praksis for at lederen av kontrollutvalget blir valgt fra det som blir ansett som opposisjonen i kommunestyret. Hele 74 prosent av lederne i kontrollutvalgene i kommunene kommer fra opposisjonen. 16 prosent kommer fra posisjonen, og 10 prosent har annen bakgrunn.¹ Det er videre kun i 6 prosent av tilfellene at lederen av kontrollutvalget og ordføreren kommer fra samme parti.²

Utvalgets vurdering

Utvalget mener at en regel om at lederen av kontrollutvalget skal være fra opposisjonen, kan være vanskelig å praktisere. Det vil særlig etter formannskapsmodellen kunne være vanskelig å definere hvilket parti eller hvilke grupperinger som utgjør posisjon og opposisjon i kommunestyret. Flertallet i kommunestyret vil kunne skifte fra sak til sak.

En ordning hvor lederen av kontrollutvalget kommer fra et annet parti enn ordføreren, er lettere å praktisere. Regelen vil være klar og forutsigbar. Det kan også etter utvalgets vurdering styrke tilliten til at kontrollutvalget er uavhengig av flertallet i kommunestyret, og dermed gi kontrollutvalget styrket legitimitet.

På den annen side viser tall fra kommunene at de aller fleste kommuner allerede praktiserer en ordning hvor kontrollutvalgets leder er fra et annet parti enn det som anses som posisjonen i kommunestyret. Det synes derfor ikke å være behov for nasjonal lovgivning på dette området. Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke bør lovfestes noe krav til hvem som skal være leder av kontrollutvalget.

25.1.4 Valgbarhetsregler

25.1.4.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere reglene for valgbarhet til kontrollutvalget. I mandatet blir valgbarheten for ansatte og personer som er bosatt utenfor kommunen, særlig trukket frem.

Utvalget mener det er avgjørende for kontrollutvalgets legitimitet at det ikke blir stilt spørsmål

¹ *Kommunal organisering 2012*, NIBR, 2012.

² *Evalueringsrapport. Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat*, Deloitte, 2014.

ved utvalgets uavhengighet. Utvalget foreslår derfor å videreføre de strenge valgbarhetsreglene for folkevalgte og ansatte i kommunen. I tillegg foreslår utvalget at den som er leder av eller har en ledende stilling i et selskap som kan være gjenstand for kontroll etter bestemmelsene om eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon, eller den som er medlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et slikt selskap, ikke skal være valgbar til kontrollutvalget. Utvalget mener videre at det fortsatt bør stilles krav om at medlemmer av kontrollutvalget skal være bosatt i kommunen.

25.1.4.2 Gjeldende 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 eller varamedlem av formannskap
- medlem og varamedlem av kommunal nemnd med vedtaksmyndighet
- medlem av kommuneråd
- medlem og varamedlem av kommunestyrekomite
- ansatte i kommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt til grunn at uttrykket *ansatte* skal forstås bokstavelig. Dette er i samsvar med bestemmelsens ordlyd. Utelukkelsen gjelder derfor alle som har et ansettelsesforhold i kommunen. Størrelsen på stillingsbrøken har ingen betydning, også ansatte med en stillingsbrøk på for eksempel én prosent vil være utelukket etter denne bestemmelsen.

Reglene innebærer at så å si alle sentrale folkevalgte i kommunen og alle ansatte i kommunen ikke kan velges til kontrollutvalget.

Etter kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav a er det et vilkår for å være valgbar til kontrollutvalg at man står innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune når valget finner sted. Man kan derfor bare velges inn i kontrollutvalget i den kommunen man er bosatt i i henhold til folkeregisteret.

I dag gjelder det ingen begrensninger i valgbarheten til kontrollutvalget for personer som har ledende stillinger eller verv i kommunale selskaper mv.

25.1.4.3 Utvalgets vurderinger

Prinsipielle vurderinger

Utvalget mener det er prinsipielt viktig at flest mulig er valgbar til folkevalgte organer. Kontrollutvalgets rolle som den folkevalgte delen av kommunens egenkontroll forutsetter imidlertid at det er uavhengig fra kommunen som sådan. Jo færre koblinger det er mellom kontrollutvalget (som kontrollører) og kommunen (som den kontrollerte), jo større tillit vil innbyggerne ha til kontrollutvalget. Dette tilsier at valgbarhetsreglene til kontrollutvalg må være restriktive. På den annen side kan for strenge valgbarhetsregler gjøre det vanskelig å finne motiverte og dyktige medlemmer til kontrollutvalget.

Utvalget vil vise til at det er viktig at kontrollutvalget betraktes som et attraktivt organ å velges til. De strenge valgbarhetsreglene som gjør det umulig å kombinere medlemskap i kontrollutvalget med medlemskap i andre sentrale folkevalgte organer, kan imidlertid bidra til å redusere rekrutteringen til utvalget. Strenge regler kan også i noen tilfeller gjøre det vanskelig å finne personer som er valgbar til kontrollutvalget. Dette vil særlig være aktuelt i små kommuner. Utvalget antar at utfordringene med å finne personer til kontrollutvalget vil bli mindre dersom kommunereformen fører til færre små kommuner. På den annen side er det viktig at innbyggerne i kommunen, pressen og nasjonale myndigheter har tillit til kontrollutvalget som en uavhengig kontrollinstans i kommunen. Denne uavhengigheten kan bli satt på prøve dersom det skal være mulig å kombinere slike verv. Dette selv om reglene om inhabilitet nok vil hindre de alvorligste tilfellene av dobbeltrolleproblematikk.

Utvalget mener at man i vurderingen av om man skal endre valgbarhetsreglene, må ta hensyn til at kontrollutvalget skal være uavhengig og ha tillit, at valgbarhetsreglene ikke skal være en urimelig hindring for å kunne velge et motivert kontrollutvalg, og at man må ha et regelverk som er enkelt å forstå og praktisere.

Hovedbegrunnelsen for de strenge valgbarhetsreglene i dagens kommunelov er å hindre at kontrollutvalgets medlemmer gransker virksomhet de selv er involvert i, enten i egenskap av å være ansatt eller i egenskap av å være medlem av et annet folkevalgt organ. Begrunnelsen for at man som medlem av kontrollutvalg må være bosatt i kommunen, henger sammen med den grunnleggende oppfatningen av at de som skal kunne velges til folkevalgte verv i en kommune,

bør ha nærhet til og forankring i kommunen gjennom å bo der.

Ansatte

Utvalget mener det vil være uheldig hvis ansatte skal kunne være med på å kontrollere den delen av virksomheten som man selv arbeider i. Dette gjelder også selv om den ansatte kun er ansatt i en liten stillingsbrøk i kommunen. Som medlem av kontrollutvalget har man innflytelse over hvilke deler av kommunens virksomheter som skal underlegges kontroll, blant annet gjennom utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon. Allerede i den fasen vil det kunne bli stilt spørsmål ved habilitet.

Selv om det vil kunne bli noe enklere å sette sammen et kontrollutvalg ved å åpne for at enkelte ansatte kan velges til kontrollutvalget, mener utvalget at fordelene med dette ikke oppveier for det mulige tap av tillit til kontrollutvalgets uavhengighet som vil kunne oppstå ved slike dobbeltroller. Utvalget mener derfor at dagens regler om at absolutt alle ansatte i kommunen er utelukket fra valg til kontrollutvalget i kommunen, bør beholdes.

Folkevalgte

Etter kommuneloven er medlemmene av de sentrale folkevalgte organene i kommunen utelukket fra valg til kontrollutvalget.

Dette regelverket hindrer mange engasjerte folkevalgte fra å kunne bli valgt inn i kontrollutvalget. Utvalget mener likevel at det vil svekke kontrollutvalgets uavhengighet og dermed også tilliten til kontrollutvalget hvis medlemmer av sentrale folkevalgte organer kan velges til kontrollutvalget. Det vil da kunne oppstå situasjoner der medlemmene i kontrollutvalget må kontrollere et annet folkevalgt organ de også er medlem av. Habilitetsreglene i forvaltningsloven vil riktignok komme til anvendelse i slike tilfeller, men utvalget er usikre på om habilitetsreglene vil fange opp alle tilfeller hvor det kan stilles spørsmål ved medlemmets uavhengighet.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke i større grad enn i dag bør åpnes for at folkevalgte er valgbare til kontrollutvalget.

Personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper

Selv om det er strenge krav til hvem som kan velges til kontrollutvalget, er likevel ikke personer

som er knyttet til kommunale eller interkommunale selskaper, utelukket fra valg, for eksempel leder eller styremedlem i et selskap som kommunen eier fullt ut. Utvalget har derfor vurdert om det bør innføres valgbarhetsbegrensninger for personer med sentrale posisjoner i kommunale selskaper mv.

Spørsmålet er drøftet i rapporten *85 tilrådingar for ein styrkt eigenkontroll*. Arbeidsgruppen konkluderte med at ledere og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper burde utelukkes fra valg til kontrollutvalget. Spørsmålet ble også vurdert i Prop. 119 L *Endringar i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.)*, som konkluderte med det motsatte. Proposisjonen la vekt på at hensynet til legitimiteten til kontrollutvalget blir sikret av habilitetsreglene, og at departementet derfor ikke vil fremme forslag om å utelukke en ny gruppe innbyggere fra valg til kontrollutvalget.

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 er medansvarlig for. På den annen side vil en ytterligere innskrenkning i valgbarhetsreglene gjøre det vanskeligere å skaffe dyktige og motiverte medlemmer til kontrollutvalget.

Spørsmålet om man bør utelukke personer som er knyttet til kommunale selskaper fra å bli valgt til kontrollutvalg, må ses i sammenheng med forvaltningslovens inhabilitetsregler. Habilitetsreglene vil ofte kunne skape den tilstrekkelige rolleavklaringen i disse tilfeller, og således tale for at det ikke er nødvendig med et eksplisitt unntak for disse typetilfellene. Etter forvaltningsloven § 6 første ledd vil inhabilitet inntre automatisk for en tjenestemann eller folkevalgt som også er leder eller medlem av styre eller bedriftsforsamling i offentlig heleide selskaper, når saker hvor selskapet er part, skal behandles i folkevalgte organer eller administrasjonen i kommunen.

I Ot.prp. nr. 50 (2008–2009) legger departementet til grunn at det kommunalt eide selskapet som hovedregel ville bli regnet som part dersom det er aktuelt å gjennomføre kontrollhandlinger rettet mot selskapet, slik som selskapskontroll. Dersom det gjennom slike kontrollhandlinger blir krevd innsyn i selskapet, kan det ikke være tvil om at selskapet er part. Som utgangspunkt vil også selskapet være part når kommunen behandler selve planen for gjennomføring av selskapskontroll.

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 fremfor habilitetsregler er at valgbarhetsregler er enklere å praktisere.

Utvalget mener hensynet til at det ikke må kunne stilles spørsmål ved kontrollutvalgets uavhengighet, og dermed tillit, taler for at det bør innføres valgbarhetsbegrensninger til kontrollutvalget for personer som er leder eller har ledende stilling i et selskap som er helt eller delvis eid av kommunen, eller som er medlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et slikt selskap. Utvalget foreslår derfor å innføre slike valgbarhetsregler. Forslaget innebærer 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

Det følger av kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav a at man må stå innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune når valget finner sted, for å være valgbar til kontrollutvalget.

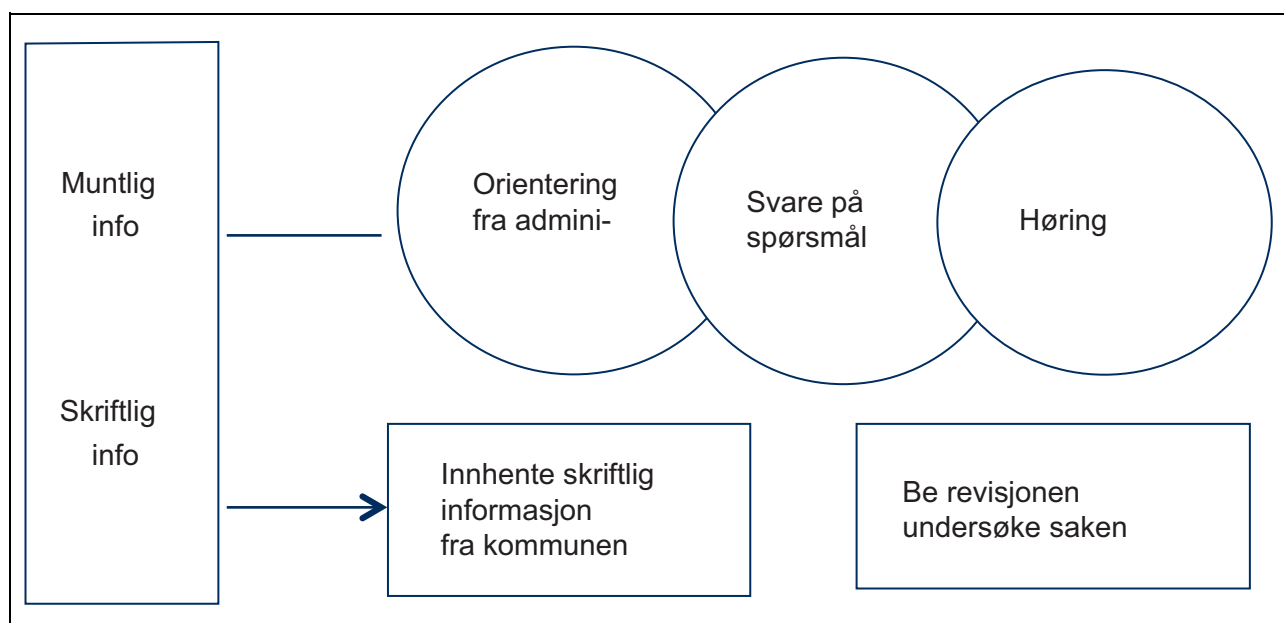
Hensynet til å få rekruttert medlemmer til kontrollutvalget kan tale for å lempe på bostedskravet. Det som taler klart mot å lempe på kravet, er hensynet til lokaldemokratiet. Utvalget

mener videre at det vil kunne stilles spørsmål ved om personer uten bosettingstilknytning til kommunen har det nødvendige engasjement 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 kanskje er større. Utvalget mener at kommuner som har problemer med å besette kontrollutvalget, bør lete etter andre løsninger enn å rekruttere personer til kommunens folkevalgte organer fra andre kommuner. Utvalget mener på denne bakgrunn at det fortsatt bør gjelde et bostedskrav for å være valgbar til kontrollutvalget, slik det er for de øvrige sentrale organene i kommunen.

25.2 Høring i regi av kontrollutvalget

25.2.1 Innledning

Kontrollutvalget har et stort behov for informasjon i sin kontrollvirksomhet, og det har mange måter å innhente denne informasjonen på. Den enkleste og minst ressurskrevende måten er å be administrasjonen om en orientering. Kontrollutvalgene har lang tradisjon for å be om orienteringer og svar på konkrete spørsmål fra kommuneadministrasjonen. Denne informasjonsutvekslingen foregår uten at det oppfattes som en formell høring fra noen av partene. Kontrollutvalget kan også be sekretariatet innhente skriftlig informasjon om ulike saker som er relevant for utvalgets



Figur 25.1 Ulike former for informasjonsinnhenting

tilsynsoppgaver, eller disponere revisjonens ressurser til å foreta en undersøkelse eller forvaltningsrevisjon på det aktuelle området. Høring er i liten grad benyttet som virkemiddel i kommunene. Dette har sammenheng med at kontrollutvalgene har tilgang til mange ulike måter for å få belyst en sak eller et område.

De ulike virkemidlene brukes ofte i kombinasjon med hverandre, for eksempel ved at kontrollutvalget først innhenter skriftlig informasjon i en sak og deretter ber om svar på konkrete spørsmål. Det er en glidende overgang mellom de ulike formene for informasjonsinnhenting.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes nærmere regler for gjennomføring av høringer i regi av kontrollutvalget, men har kommet til at det fortsatt bør være opp til den enkelte kommunen å fastsette lokale reglementer for gjennomføring av slike høringer.

25.2.2 Gjeldende rett

Hverken kommuneloven eller kontrollutvalgsforskriften inneholder noen uttrykkelig regulering av høringsinstituttet. Det finnes heller ingen legaldefinisjon av hva en høring er. Høring blir gjerne anvendt der det er behov for å få belyst komplekse saker ved å la ulike personer avgi muntlig forklaring til kontrollutvalget. Ordinære orienteringer og svar på spørsmål fra administrasjonen faller likevel, som nevnt over, utenfor høringsbegrepet.

Kontrollutvalget har ansvaret for det løpende kontrollarbeidet i kommunen, og det kan gjennomføre de kontrollhandlinger det finner nødvendig, så lenge det ikke er i strid med lovverket.

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»*. Det gjelder etter loven ikke noe krav om at innhenting av informasjonen skal skje skriftlig. Bestemmelsen åpner derfor for at kontrollutvalget kan be om at det blir redegjort muntlig for et forhold. Selv om ikke kommuneloven eksplisitt omtaler høringsinstituttet, legger derfor § 77 nr. 7 til rette for innhenting av muntlig informasjon, også i form av høring i regi av kontrollutvalget. Loven regulerer imidlertid ikke noe nærmere hvordan en eventuell høring skal eller kan gjennomføres.

Forholdet til møtereglene

Muntlig informasjon i form av orienteringer, svar på spørsmål og høringer er en del av kontrollutvalgets behandling av en sak. Det følger da av kommuneloven § 30 nr. 1 at møtereglene i kommuneloven §§ 30, 31 og 31 a kommer til anvendelse. Dette innebærer at møtet skal være åpent med mindre det skal eller kan lukkes med hjemmel i kommuneloven § 31.

Møte- og forklaringsplikt

§ 77 nr. 7 åpner, som vist over, for at kontrollutvalget kan innhente muntlig informasjon om forhold i kommunen, også i form av en høring.

Kommuneloven sier ikke noe direkte om hvorvidt ansatte eller folkevalgte har møte- og forklaringsplikt dersom de blir bedt om å møte for å gi en orientering, svare på spørsmål eller delta i en høring i regi av kontrollutvalget.

§ 77 nr. 7 regulerer direkte bare kontrollutvalgets rett til informasjon fra kommunen om forhold utvalget mener er nødvendig for å gjennomføre sitt kontrollarbeid. Bestemmelsen sier ikke noe om hvem som plikter å gi denne informasjonen.

Administrasjonssjefen er øverste leder av administrasjonen i kommunen, og folkevalgte organer skal forholde seg til administrasjonssjefen, ikke en av administrasjonssjefens underordnede. Dette gjelder enten det dreier seg om delegering, instruks, rapportering eller informasjonsinnhenting. I utgangspunktet bør derfor kontrollutvalget henvende seg til administrasjonssjefen, som deretter vurderer hvem i administrasjonen som skal besvare henvendelsen. Den klare hovedregel er altså at man må følge styringslinjene i kommunen også ved innhenting av informasjon.

Kontrollutvalgets rolle i det kommunale styringssystemet gjør imidlertid at dette utgangspunktet ikke alltid kan legges til grunn for kontrollutvalget. Dersom kontrollutvalget må gå via administrasjonssjefen, kan det redusere utvalgets muligheter til å komme til bunns i en sak der det for eksempel er motstridende interesser mellom administrasjonssjefen og andre ansatte i kommunen.

Det må på denne bakgrunn kunne legges til grunn som gjeldende rett at kontrollutvalget kan be både administrasjonssjefen og andre ansatte i kommunen om å møte både i en høring og ved innhenting av annen muntlig informasjon for øvrig. Alle ansatte i kommunen har således møteplikt dersom kontrollutvalget innkaller dem.

Det må videre kunne legges til grunn at alle ansatte i utgangspunktet har forklaringsplikt i en høring. Kontrollutvalgets rett til informasjon vil ellers ikke bli reell. Dette til forskjell fra de åpne kontrollhøringene i Stortinget, hvor den innkalte ikke har noen møteplikt, jf. § 3 i reglement for åpne kontrollhøring i Stortinget.

§ 77 nr. 7 gir kontrollutvalget rett til informasjon hos kommunen. Bestemmelsen kommer således kun til anvendelse overfor personer som er ansatt i kommunen. Dette innebærer at folkevalgte i kommunen ikke har plikt til hverken å møte eller å forklare seg i høring.

25.2.3 Kommunenes praksis

Deloitte redegjør i sin rapport *Evalueringskontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* (Deloitte 2014) for kommunenes bruk av høring. Høring som kontrollform blir benyttet i et beskjedent omfang. Rundt fem prosent av norske kontrollutvalg har gjennomført høring. Deloitte mener dette er et høyt anslag. Utfordringen med å bestemme antallet er at det varierer hva kontrollutvalgene legger i begrepet *høring*.

Undersøkelsen til Deloitte indikerer at formålet med høringene og hvordan de blir gjennomført, varierer mye. For noen kontrollutvalg blir høring benyttet som en «granskingsmetode», mens det i andre tilfeller blir brukt som en metode for å gjøre kontrollutvalget kjent med fakta i en sak som er av interesse.

Av spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere i Deloitte's rapport går det frem at rundt 8 prosent av utvalgene har utarbeidet et reglement for høring. Nærmere 2/3 (62 prosent) av sekretariatene svarer at ingen av kontrollutvalgene har utarbeidet et reglement for høring, eller at de ikke har kjennskap til et slikt reglement. 38 prosent av kontrollutvalgssekretærene svarer altså at ett eller flere kontrollutvalg har utarbeidet et reglement for høring.

En gjennomgang av ulike reglementer for høring viser at disse i stor grad er likt bygd opp og også i stor grad er likelydende, med noen unntak. Reglementene omfatter vanligvis en definisjon av en høring, omtale av at høringen skal være åpen, omtale av i hvilke tilfeller høring kan lukkes og hvilken informasjon som ikke kan mottas eller drøftes i en åpen høring, formål med høringen, forberedelser, den innkaltes stilling, gjennomføring av høringen og kunngjøring av høringen. På enkelte områder er det imidlertid vesentlige forskjeller mellom reglementene, og dette dreier seg særlig om hva som skal til for at kon-

trollutvalget skal avgjøre at det skal gjennomføres høring. Reglementene varierer på dette punktet fra 1/3 til 2/3 flertall.

25.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at behovet for høring som virkemiddel i kontrollutvalget er begrenset. Det viser også undersøkelsen Deloitte har gjennomført, kun et fåtall av kontrollutvalgene har benyttet høring. I mange tilfeller vil det være slik at om ikke kontrollutvalget finner administrasjonenes orientering på et område tilstrekkelig/betryggende, ber kontrollutvalget revisjonen om en undersøkelse/kontroll av området. Dette etterfølges gjerne av at administrasjonen møter i kontrollutvalget og orienterer om hvordan de følger opp revisjonen som er gjort på området.

Utvalget har vurdert om det bør fastsettes nærmere lovregler for gjennomføring av høring i regi av kontrollutvalget, men har kommet til at det fortsatt bør være opp til den enkelte kommune å fastsette lokale reglementer for gjennomføring av slike høring. Utvalget mener likevel at kommuner som ønsker å gjennomføre høring, bør fastsette slike reglementer.

Det finnes ingen klar avgrensning eller definisjon av hva en høring i regi av et kontrollutvalg er eller skal inneholde. Om man legger til grunn den form og det innhold som høring har på nasjonalt nivå (kontroll- og konstitusjonskomiteens høring på Stortinget), kan dette etter utvalgets oppfatning være krevende å gjennomføre for kontrollutvalgene i kommunene. Denne typen høring krever en særlig kompetanse og en ikke ubetydelig planlegging og forberedelse i forkant. Det er i tillegg en grunnleggende forskjell på kontrollutvalgenes høring og kontroll- og konstitusjonskomiteens høring på Stortinget. I kontroll- og konstitusjonskomiteen møter politisk ledelse i form av statsråden på det aktuelle området – komiteen innkaller ikke ansatte i administrasjonen i departementet for å svare for et politikkområde. I de kontrollutvalgene som har praktisert en form for høring, har det også vært åpnet for at utvalget skal kunne kalle inn enhver som er ansatt i administrasjonen, for å svare på spørsmål. Dette er en prinsipiell forskjell fra systemet på nasjonalt nivå.

Utvalget vil understreke at høring er et instrument for å innhente nærmere informasjon i en sak. Det er derfor viktig at høringen gjennomføres på en slik måte at sannsynligheten for å få innhentet informasjon er størst mulig. På den annen side er det viktig å ta hensyn til de som er innkalt til å besvare spørsmål i høringen. Høring

skal ikke benyttes for å fordele skyld eller peke ut en ansvarlig dersom noe har gått galt. Høringer er ikke en domstol, og må heller ikke benyttes slik at enkeltpersoner blir offentlig hengt ut. Utvalget mener derfor det er viktig at kommuner som ønsker å bruke høringer, fastsetter lokale regler som ivaretar sentrale prosessuelle forhold, for å sikre de hørtes rettigheter i gjennomføringen av høringen. Dette vil være forhold som retten til å bli varslet i rimelig tid, retten til innsyn i sakens dokumenter, retten til å ha med seg bisitter og retten til å imøtegå andres fremstilling av saken (kontradiksjon).

Selv om hovedfokuset i en høring ikke er å kartlegge hvem som eventuelt har begått en feil, vil høring kunne innebære at en ansatt blir bedt om å forklare seg om forhold som vil kunne medføre kritikk eller tjenstlige sanksjoner mot dem selv eller andre ansatte. Høringer vil også kunne komme inn på straffbare handlinger. Den innkalte bør derfor informeres om at vedkommende ikke plikter å uttale seg dersom opplysningene kan få negative følger for vedkommende, jf. det såkalte vernet mot selvinkriminering som er nedfelt i De forente nasjoners konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 3 bokstav g og innfortolket i EMK artikkel 6 nr. 1. Vernet mot selvinkriminering i disse regelverkene gjelder for forklaringsplikt om straffbare handlinger i forbindelse med en rettssak. Selvinkrimineringsvernet må likevel antas å legge begrensinger på plikten til å forklare seg i en høring av hensyn til en eventuell etterfølgende straffesak eller arbeidsrettslige sanksjoner.

25.3 Kontrollutvalgssekretariatet

25.3.1 Innledning

Et faglig kompetent og velfungerende sekretariat er viktig for et uavhengig og godt arbeidende kontrollutvalg. Sekretariatet er kontaktpunktet mellom kontrollutvalget og revisjonen og administrasjonen. I dette punktet drøfter utvalget hvilke regler som bør gjelde for kontrollutvalgssekretariatet, for å sikre at sekretariatet blir en faglig kompetent og uavhengig medspiller for kontrollutvalget.

Utvalget foreslår å videreføre kravene til uavhengighet for sekretariatet. Dette innebærer blant annet at rollen som sekretær for kontrollutvalget ikke kan kombineres med hverken å ha andre arbeidsoppgaver som ansatt i kommunen eller å utføre revisjon for kommunen. Der et selskap utfører revisjonen, gjelder dette ikke bare for de

ansatte som utfører revisjon, men for alle ansatte i selskapet.

25.3.2 Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 77 nr. 10 at kommunestyret skal sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget. Kontrollutvalgsforskriften § 20 inneholder en nærmere regulering av sekretariatsfunksjonen. Sekretariatet skal etter denne bestemmelsen påse at sakene som legges frem for kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Sekretariatet skal videre være uavhengig av kommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen. Dette innebærer at sekretariatsfunksjonen ikke kan legges til hverken kommunens administrasjon eller den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen. Heller ikke medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret i den aktuelle kommunen kan ivareta sekretariatsfunksjonen.

Den som utfører sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget, er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir. Administrasjonssjefen har innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke instruksjons- eller omgjøring myndighet overfor sekretariatet.

Regelverket inneholder ingen krav til hverken den samlede kompetansen i sekretariatet eller den enkelte person. I forarbeidene til bestemmelsene blir det imidlertid lagt til grunn at sekretariatet må ha tilgang til en bredt sammensatt kompetanse.³

25.3.3 Kartlegging av kontrollutvalgssekretariatene

Deloitte redegjør i sin rapport *Evaluering. Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* (Deloitte 2014) for kontrollutvalgssekretariatene.

Deloitte finner at det er 58 kontrollutvalgssekretariater. Ulike kommunale samarbeidsløsninger er vanligst. 8 av 10 kontrollutvalg benytter interkommunale selskaper eller samarbeid for sekretariatstjenester. Markedet er videre dominert av store aktører, og 20 av virksomhetene betjener 70 prosent av kommunene. Det er samtidig også mange små sekretariater, og rundt halvparten av sekretariatene består av bare 1 ansatt. I gjennomsnitt har sekretariatene ansvar for i overkant av 7 kontrollutvalg.

³ Ot.prp. nr. 70 (2002–2003), side 54.

Undersøkelsen viser at kontrollutvalgssekretariatene i hovedsak har tre roller – *saksbehandler, utreder og administrator* – men at balansen mellom rollene varierer. Alle sekretariatene er administrator, og en betydelig andel av sekretariatene fungerer som saksbehandler ved å gi egne vurderinger i saksfremstillinger. Det er også noen som fungerer som utreder for sine kontrollutvalg, ved at de utfører overordnet analyse, selskapskontroll eller andre oppdrag basert på bestillinger fra utvalget. Selv om så å si alle kontrollutvalgsleddene er fornøyde med eget sekretariat, viser evalueringen store variasjoner mellom sekretariatene i hvor mye tid de benytter på utvalgene, og hvilke oppgaver som utføres.

25.3.4 Utvalgets vurdering

25.3.4.1 Hvem som kan være sekretariat for kontrollutvalget

Kontrollutvalgssekretariatet er viktig både for kvaliteten på og for tilliten til kontrollutvalgets arbeid. Det må derfor ikke kunne settes spørsmålstegn ved om sekretariatet er upartisk. Dette er etter utvalgets vurdering helt avgjørende for at kontrollutvalget skal kunne fungere etter sin hensikt. Regelverket stiller derfor strenge krav til sekretariatets uavhengighet. Sekretariatet skal etter gjeldende rett være uavhengig av både kommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen. Ansatte i kommunens administrasjon og revisjon kan derfor ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Vedtak om valg av sekretariatsordning eller ansettelse av sekretær(er) skal treffes av kommunestyret etter innstilling fra kontrollutvalget.

Forskriftsbestemmelsen er etter utvalgets mening noe upresis. Dersom kontrollutvalget har et eget ansatt sekretariat, vil de som jobber i sekretariatet, formelt være ansatt i kommunen. Sånn sett kan det være noe uklart om sekretariatsfunksjonen er lagt til administrasjonen i kommunen. Poenget med bestemmelsen må imidlertid, slik utvalget ser det, være følgende: For det første kan ansatte i sekretariatet ikke utføre noen andre oppgaver for kommunen enn de oppgavene de har for kontrollutvalget. For det andre at kommunedirektøren/kommunerådet ikke har noen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor sekretariatet innenfor kontrollutvalgets ansvarsområde.

Noen av de største kommunene har ansatte som er direkte knyttet til kommunestyret, og som ikke er underlagt kommunerådets eller den administrative lederens styring. Det er fra kommune-

sektoren blitt stilt spørsmål ved om ikke sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget bør kunne ivaretas av slike ansatte. Det har blitt anført at en slik organisering vil kunne ivareta behovet for uavhengighet til kommuneråd/rådmann på en tilstrekkelig måte.

Utvalget mener det ikke bør åpnes for en slik rollekombinasjon. Kontrollutvalget skal på vegne av kommunestyret føre kontroll med den kommunale forvaltningen. Dette gjelder likevel ikke kommunestyret. Denne innskrenkningen i kontrollutvalgets kompetanse gjelder imidlertid bare overfor kommunestyret, ikke overfor eventuelle ansatte som er direkte underlagt kommunestyret. Kontrollutvalget vil altså ha et kontrollansvar også for denne delen av administrasjonen. Disse ansatte vil da komme i en uheldig dobbeltrolle dersom de skal kunne være sekretariat for kontrollutvalget. De skal både bistå kontrollutvalget med dets kontroll med forvaltningen og selv være gjenstand for kontrollutvalgets kontroll. Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke bør åpnes for at ansatte i kommunen kan kombinere rollen som sekretær for kontrollutvalget med andre oppgaver i kommunen. Det vil etter utvalgets vurdering innebære en alvorlig svekkelse av sekretariatets uavhengighet.

Utvalget har registrert at det har blitt anført at revisjonen igjen bør kunne være sekretariat for kontrollutvalget, slik det var før lovendringene i 2004. Det blir særlig pekt på at bakgrunnen for endringen var at det ble åpnet for konkurranseutsetting av revisjonen i 2004, og at revisjonen derfor ikke kunne fungere som sekretariat, fordi den da ville bli involvert i utredningsprosessen om konkurranseutsetting. De som mener revisjonen bør kunne være sekretariat for kontrollutvalget, peker på at dersom det blir aktuelt med konkurranseutsetting, så kan kontrollutvalget leie inn noen andre til å utrede dette spørsmålet.

Utvalget er enig i at hensynet til å legge til rette for konkurranseutsetting ikke i seg selv er tilstrekkelig grunn for å utelukke revisjonen fra å fungere som sekretariat for kontrollutvalget. Sekretariatet skal imidlertid også bistå kontrollutvalget i deres kontroll av at revisjonen utfører oppgavene sine slik den skal. *Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Flåten, Halvorsen, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl)* mener denne rollen til kontrollutvalgssekretariatet ikke kan kombineres med å være revisor for kommunen. Dette også selv om det skulle være ulike ansatte i revisjonsselskapet som utfører henholdsvis revisjonen og sekretariatsarbeidet for kontrollutvalget. Utvalgets flertall mener en slik

rollekombinasjon vil innebære en betydelig svekkelse av sekretariatets uavhengighet. *Utvalgets mindretall (Haugland, Hopsnes og Narud)* mener revisjonen bør kunne utføre sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget. Sekretariatene er i dag i mange tilfeller små i tillegg til at det ikke er stilt krav til kompetanse hos disse. Små sekretariater med svak kompetanse undergraver kontrollutvalgenes mulighet for å utøve sine oppgaver.

Hvis revisjonen kan utføre sekretær oppgaver, slik det var før 2004, så vil et eget sekretariat bli overflødig. En slik løsning vil etter mindretallets vurdering kunne styrke sekretariatsfunksjonen.

25.3.4.2 Sekretariatets oppgaver

Sekretariatet skal etter kontrollutvalgsforskriften § 20 påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Deloitte redegjør i sin rapport *Evaluering. Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* (Deloitte 2014) for kontrollutvalgssekretariatene. Rapporten viser at det er store variasjoner mellom sekretariatene i hvor mye tid som benyttes på utvalgene, og hvilke oppgaver som sekretariatene utfører. Deloitte anbefaler tydeligere nasjonale føringer for hva det må forventes at sekretariatet gjør for kontrollutvalget.

Utvalget mener det er behov for å trekke klare grenser for hva som er revisjonsoppgaver, og hva som er sekretariatets oppgaver.

Sekretariatet kan etter gjeldende rett ikke utføre revisjonsoppgaver. Praksis viser likevel at en del sekretariater utfører en del undersøkelser i kommunene som utvalget mener hører inn under revisjonens oppgaver. Det er etter utvalgets vurdering viktig at sekretariatene ikke fortsetter med denne praksisen. Etter utvalgets mening har sekretariatet ikke anledning til å innhente informasjon og vurdere denne opp mot et regelverk, vedtak e.l. Dette vil etter utvalgets forslag være å utføre revisjon, og dermed en oppgave for revisor. Utvalget viser her til forslaget om å videreføre gjeldende rett om at revisor ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget.

Dette er selvsagt ikke til hinder for at sekretariatet innhenter tilgjengelig informasjon om ulike områder/forhold i kommunen og systematiserer dette for kontrollutvalget. Denne type undersøkelser er ikke revisjon i lovens forstand. Å foreta undersøkelser som innebærer revisjon, forutsetter noe mer, for eksempel at sekretariatet foretar vurderinger av et faktum eller av om kommunen har brutt lover eller vedtak.

Sekretariatet skal, som nevnt, etter gjeldende rett passe på at saker som skal behandles i kontrollutvalget, er forsvarlig utredet. Dagens regelverk bruker samme formulering om sekretariatets rolle som benyttes i bestemmelsen som regulerer administrasjonssjefens ansvar for saksforberedelse til folkevalgte organer, jf. kommuneloven § 23. Etter utvalgets syn er det likevel én viktig forskjell. Når sekretariatet forbereder saker som kommer fra revisjonen, må revisjonen selv stå for at det produktet som leveres, holder faglig kvalitet. Det vil være svært krevende for et sekretariat å foreta en vurdering av kvaliteten på produktet som leveres fra revisjonen.

Sekretariatets ansvar for å påse at saker som legges frem for kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, innebærer derfor ikke at sekretariatet må vurdere metodevalg, prosjektdesign, datainnhenting, lovanvendelse og vurderinger som fremkommer i revisors rapporter. Dette må revisor selv bære ansvaret for gjennom de kvalitetssystemer som skal ivareta dette. Kontrollutvalget ved sekretariatet kan imidlertid forsikre seg om at revisjonen har nødvendige systemer og rutiner på plass for å sikre tilfredsstillende kvalitet. I tillegg vil det være naturlig å be om å få tilgang til resultatene av den eksterne kvalitetskontroll som er foretatt av revisjonen. Dersom det er åpenbare mangler ved produktene som revisor leverer, må likevel sekretariatet si fra om dette.

For saker som kommer fra revisjonen, vil sekretariatets oppgave i hovedsak være å sikre at produktet er i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Om sekretariatet kommer til at revisor ikke har svart tilfredsstillende på bestillingen fra kontrollutvalget, må sekretariatet returnere produktet til revisor, påpeke mangler og be om at disse rettes.

Utover avgrensningene som er gjengitt over, bør det fortsatt være opp til det enkelte kontrollutvalg å fastsette nærmere retningslinjer for sekretariatets oppgaver. Utvalget mener det på dette området er tilstrekkelig med veiledning om hvilke typer oppgaver et sekretariat kan tillegges. Utvalget viser til at både rapporten til Deloitte og *Kontrollutvalgsboken* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet inneholder nærmere omtale av oppgaver som i dag utføres av sekretariatene. Dette er etter utvalgets vurdering et område hvor det enkelte kontrollutvalg bør kunne avgjøre hvilke oppgaver det ønsker å legge til kontrollutvalgssekretariatet, så fremt dette er innenfor den rolle- og funksjonsfordelingen loven legger opp til mellom sekretær, kommuneadministrasjon og revisjon. En slik løsning vil ikke svekke kvaliteten

på sekretariatets arbeid, men vil legge til rette for gode sekretariatstjenester tilpasset behovene i den enkelte kommune.

25.3.4.3 *Kompetansekrav*

Det stilles i dag ikke noe krav til kompetanse for personer som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget. Det stilles imidlertid kompetansekrav til både regnskapsrevisor og forvaltningsrevisor.

Ved vurderingen av om det bør innføres kompetansekrav til sekretariatet, må man huske på at kontrollutvalget er et folkevalgt organ. Det settes ikke sammen ut fra rene faglige kriterier, men hovedsakelig ut fra politiske kriterier. Det er likevel slik at mange kommuner forsøker å finne frem til aktuelle kandidater som har kompetanse, erfaring eller engasjement like mye som partipolitisk bakgrunn. For at kontrollutvalget skal kunne fylle sin rolle som et uavhengig og kompetent kontrollorgan med stor tillit, er utvalget derfor avhengig av å få støtte av et faglig kompetent sekretariat.

Ifølge Deloitte-rapporten er hele 95 prosent av kontrollutvalgslederne helt enig (75 prosent) eller ganske enig (20 prosent) i at kontrollutvalgssekretariatet har god kompetanse. Rapporten viser samtidig til at flere kontrollutvalgssekretærer vurderer kompetansen i sekretariatene som noe mer varierende.

Rapporten fra Deloitte viser at seks av ti sekretariater har ansatte med høyere utdanning innen økonomi, fire av ti har ansatte med revisjonsfaglig bakgrunn, og tre av ti har ansatte med utdanningsbakgrunn innenfor juss eller samfunnsvitenskapelige fag. Tre sekretariater (seks prosent) oppgir at de bare har ansatte uten høyere utdanning.

Utvalget understreker at kontrollutvalgssekretariatet er den viktigste administrative støttespilleren for kontrollutvalget. Forutsetningen for et velfungerende kontrollutvalg er et godt og kompetent sekretariat. Dersom sekretariatet gjør en god jobb, har kontrollutvalget gode forutsetninger for å gjøre jobben sin. Dersom sekretariatet gjør en faglig dårlig jobb, vil dette med stor sannsynlighet smitte over på kontrollutvalgets arbeid. Kvaliteten på sekretariatets arbeid er derfor av stor betydning for kontrollutvalgets virksomhet. Den sentrale plassen kontrollutvalget har for å sørge for tillit til kommunens virksomhet, taler isolert sett for å innføre kompetansekrav til sekretariatet. Uten et velfungerende kontrollutvalg vil tilliten til

kommunens egenkontroll svekkes, og kommunens renomme vil fort kunne bli skadelidende.

Sekretariatet skal også bistå kontrollutvalget i deres kontroll med en faglig sterk revisjon som det stilles kompetansekrav til. Dette taler etter utvalgets vurdering for å stille krav til kompetansen i sekretariatet. Deloitte-rapporten viser dessuten at flere kontrollutvalgssekretærer vurderer kompetansen i sekretariatene som varierende. De fleste sekretariatene har likevel en viss kompetanse, jf. Deloitte-rapporten. Oppgaven til sekretariatene varierer også fra enkle oppgaver til mer krevende oppgaver, som å vurdere habilitet, møteoffentlighet og lignende. Noen kommuner har også lagt seg på en minimumsløsning for sekretariatsfunksjonen, mens andre har valgt en mer omfattende sekretariatsløsning.

Selv om det er argumenter som taler for å stille nærmere kompetansekrav til kontrollutvalgssekretariatene, mener utvalget at å innføre kompetansekrav til sekretariatet innebærer en for sterk inngripen i det kommunale selvstyret. Det bør være opp til kontrollutvalget og kommunen selv å vurdere sekretariatets oppgaver (innenfor de rammer loven gir), og deretter selv å sette de krav til kompetanse som er nødvendig for å utføre oppgavene.

25.3.4.4 *Størrelsen på sekretariatet*

En arbeidshypotese kan være at kvaliteten på arbeidet til kontrollutvalgssekretariatene har sammenheng med størrelsen på sekretariatene. Deloitte-rapporten påviser imidlertid ingen nødvendig sammenheng mellom størrelsen på sekretariatet og kvaliteten på det arbeidet som blir utført. I rapporten fremkommer det at selv om det gjennom intervju er blitt tatt til orde for at størrelse hos sekretariatene er en kritisk faktor, er det eksempler på sekretariater med bare én ansatt hvor arbeidet overfor de aktuelle kontrollutvalgene fremstår som utført på en god og profesjonell måte.

Utvalget mener det ikke bør stilles noe krav til størrelsen på sekretariatet. Deloitte-rapporten viser at det ikke er noen direkte sammenheng mellom størrelsen på sekretariatet og kvaliteten på sekretariatets arbeid. Å stille krav til størrelsen på sekretariatet for å oppnå kvalitet er dessuten etter utvalgets vurdering en svært lite treffsikker metode. Det vil i tillegg tvinge mange kommuner over i interkommunalt samarbeid.

Kapittel 26

Revisjon

Dette kapitlet handler om regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Utvalget drøfter også spørsmålet om det bør etableres statlig sertifisering av og tilsyn med revisor.

Utvalget gir først en kort omtale av ulike revisjonsformer og den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk. Utvalget går så inn på reglene om regnskapsrevisjon og foreslår å tydeliggjøre revisjonens innhold og regnskapsrevisors rolle. Utvalget foreslår også at regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet utvides. Dette for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen.

Utvalget mener at dagens regler om forvaltningsrevisjon i all hovedsak bør videreføres. Det er fortsatt et potensial for å øke bruken av forvaltningsrevisjon som virkemiddel for kontroll, styring og læring. Lovforslaget fremhever at kommunenes plan for forvaltningsrevisjon må baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Utvalgets forslag innebærer at alle kommuner skal gjennomføre forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon skal skje i det omfang og med den hyppighet som er nødvendig ut fra risiko- og vesentlighetsvurderingene.

Utvalget har kommet til at det ikke bør etableres en statlig sertifiserings- og tilsynsordning for kommunal revisjon. Utvalget foreslår i stedet at det etableres en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren, og at dette forankres i kommuneloven.

26.1 Om revisjon

Kommunelovens regler om revisjon bygger i dag på en *todeling* av revisjonsarbeidet: regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Internasjonale revisjonsstandarder for revisjon i offentlig sektor deler revisjonsarbeidet inn i *tre* typer: finansiell revisjon (regnskapsrevisjon), etterlevelsesrevisjon og forvaltningsrevisjon. Etterlevelsesrevisjon som egen revisjonsform har vært under utvikling det siste tiåret. Revisjonsformene skiller

seg fra hverandre ved at målet med revisjonen, hvilke spørsmål revisjonen skal svare på, og revisjonsmetodikken er forskjellig, se figur 26.1. Organisasjonen INTOSAI¹ (den internasjonale sammenslutningen av riksrevisjoner), hvor Riksrevisjonen er medlem, har utarbeidet egne revisjonsstandarder (ISSAI)² for de ulike revisjonstypene.

I kommunene vil et forvaltningsrevisjonsprosjekt helt eller delvis kunne være innrettet som en etterlevelsesrevisjon. Også deler av finansiell revisjon kan betegnes som etterlevelsesrevisjon.

Utvalgets forslag til regler om revisjon bygger på en fortsatt todeling. På den ene siden vil innholdet i regnskapsrevisjonen og regnskapsrevisors oppgaver som i dag være lovbestemt. På den andre siden vil revisjon utover det som loven legger til regnskapsrevisor, fortsatt være kontrollutvalgets «bestilleransvar», og i loven ligge under betegnelsen forvaltningsrevisjon.

Samtidig foreslår utvalget en lov som markerer etterlevelsesrevisjon som en sentral kontrollform i kommunal sektor, ved at etterlevelsesrevisjon tas inn i lovens definisjon av forvaltningsrevisjon. De utvidede oppgavene som utvalget foreslår at regnskapsrevisor skal ha på økonomiområdet, faller inn under kategorien etterlevelsesrevisjon.

God kommunal revisjonsskikk

Revisjon i kommuner skal utføres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven § 78 nr. 1. Plikten gjelder både ved regnskapsrevisjon og ved forvaltningsrevisjon, gjennom hele revisjonsløpet, fra planlegging til rapportering. Med god kommunal revisjonsskikk sikter utvalget til å utføre revisjon i samsvar med den oppfatning av etiske og revisjonstekniske prinsipper for revisjon av kommuner som til enhver tid er alminnelig

¹ International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

² International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI).

Finansiell revisjon	Etterlevelsesrevisjon	Forvaltningsrevisjon
<ul style="list-style-type: none"> • Vurdering av årsregnskapet og årsberetningen (finansiell rapportering) • Er opplysningene i regnskapet pålitelige? • Er opplysningene i årsberetningen pålitelige? • Er bokføringen i orden? • Revisjonsberetningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vurdering av om et forhold er i samsvar med regler og vedtak • Er lov og forskrift fulgt? • Er interne reglementer fulgt? • Er vedtak fulgt? • Er faglige normer og standarder fulgt? • Uttalelse fra revisor 	<ul style="list-style-type: none"> • Vurderinger av økonomi, effektivitet, produktivitet, måloppnåelse og virkninger av kommunestyrevedtak • Er ressursbruk i samsvar med politiske vedtak? • Er mål oppnådd, og på en effektiv måte? • Er regler fulgt? • Er styring og virkemidler hensiktsmessige? • Forvaltningsrevisjonsrapport

Figur 26.1 Revisjonstyper

anerkjent og praktisert av dyktige og ansvarsbevisste utøvere av yrket.

God kommunal revisjonsskikk er en rettslig standard for hva som normativt kan forventes av revisjonsutførelsen. Standarden er ikke relatert til hva den enkelte revisor legger i normen, men hva som objektivt kan kreves av revisor. Utbredt praksis (skikk) er ikke nødvendigvis god skikk etter den rettslige standarden.

Denne rettslige standarden kommer i stedet for detaljerte lovkrav til revisor om hva som skal til for at målet med revisjonen skal kunne nås. Innholdet i den rettslige standarden vil være dynamisk og må utvikle seg med samfunnsutviklingen, innenfor de rammene som er gitt i lov og forskrift. Det ligger til grunn at god revisjon utvikles best gjennom den gode skikken, og ikke gjennom uttømmende regler i lov.

Revisorene har en sentral rolle i å utvikle god kommunal revisjonsskikk og å gi denne et innhold. Dette er nedfelt i et omfattende sett av revisjonsstandarder for ulike revisjonsformer, ulike sider ved revisjonen og problemstillinger i revisjonen. Organisasjonen INTOSAI leder an i å utvikle og fastsette revisjonsstandarder for revisjon i offentlig sektor. Revisjonsstandardene må bidra til å normere og kodifisere god praksis og til å korrigere uheldig praksis.

Utvalget vil presisere at det juridisk sett må trekkes et skille mellom den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk og revisjonsstandardene. Revisjonsstandardene har i seg selv ikke samme rettslige status som lov og forskrift. Prinsipielt er revisjonsstandardene et uttrykk for hva standardsetteren mener er god skikk. I teorien vil

en juridisk vurdering av innholdet i god kommunal revisjonsskikk kunne avvike fra innholdet i en revisjonsstandard. Dette vil sjelden bli satt på spissen. I praksis vil utgangspunktet være at innholdet i revisjonsstandardene tilfredsstillende kravene til hva som er god skikk.

Hvis det er problemstillinger under revisjonen som revisjonsstandardene ikke gir veiledning til, må revisor benytte sitt profesjonelle skjønn. Da vil også uskrevne regler og oppfatninger som er alminnelig anerkjent, være en del av den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk. Innholdet i den rettslige standarden begrenser seg altså ikke kun til revisjonsstandardene. Den omfatter også en plikt til å foreta ytterligere revisjonshandlinger utover det standardene foreskriver, hvis det anses som normen.

I utvalgets lovforslag er begrepet *kommunal revisjonsskikk* videreført. Dette understreker at revisjon i kommuner må utføres slik at det tas høyde for særlige forhold som gjør seg gjeldende i kommunal sektor. For eksempel må revisor gjøre sine vurderinger av risiko og vesentlighet i lys av formålet med og rammeverket for kommunal virksomhet. Vesentlighetsvurderingene ved revisjon av kommuner vil enkelte ganger måtte være annerledes enn vesentlighetsvurderingene ved revisjon av statlig eller privat virksomhet.

De formål og hensyn som gjelder i offentlig sektor generelt, gjelder gjerne også i kommunal sektor (forvaltning av fellesskapets verdier mv.). Dette tilsier at innholdet i god kommunal revisjonsskikk også må ses i lys av utviklingen i god skikk for revisjon i offentlig sektor, nasjonalt og internasjonalt.

26.2 Regnskapsrevisjon. Kontroll med økonomiforvaltningen

26.2.1 Innledning

I dette punktet gir utvalget en nærmere beskrivelse av forslaget til regler om regnskapsrevisjon (finansiell revisjon). Siktemålet er å oppnå klarere regler om revisjonens innhold og regnskapsrevisors rolle i kommunene. Begrepene finansiell revisjon og regnskapsrevisjon brukes her som synonymmer.

Utvalget foreslår deretter at regnskapsrevisors rolle i bevilgningskontrollen utvides noe. Forslaget innebærer at regnskapsrevisor som en del av den finansielle revisjonen også skal utføre enkle kontroller med om bruken av kommunenes midler, det vil si disposisjonene i regnskapet, har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning.

Utvalget foreslår også at det innføres en lovpålagt forenklet revisorkontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak i økonomiforvaltningen. Det foreslås at dette skal være en del av regnskapsrevisors mandat. Dette innebærer at regnskapsrevisor, i tillegg til finansiell revisjon, også skal foreta forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Målet er å etablere enkle og jevnlig kontrollen som i større grad enn i dag kan fange opp vesentlige svakheter ved sentrale sider av økonomiforvaltningen.

For regnskapsrevisor innebærer forslaget et utvidet ansvar for å vurdere risikoen og se etter vesentlige feil og mangler, ved både oppfølgingen av kommunestyrets budsjettvedtak og økonomiforvaltningen. Regnskapsrevisor får med dette et tydeligere ansvar for å ta tak i svakheter på økonomiområdet og rapportere slike til kontrollutvalget. Forslaget om å gi regnskapsrevisor i kommunal sektor et tilleggsoppdrag er en tilnærming til Riksrevisjonens regnskapsrevisjon. Regnskapsrevisors lovbestemte oppgaver i kommunene vil imidlertid ikke være like omfattende som Riksrevisjonens regnskapsrevisjon.

For kontrollutvalget betyr lovforslaget en tydeliggjøring av ansvaret for å føre tilsyn med økonomiforvaltningen. Kontrollutvalget må håndtere revisors rapport om tilleggsoppdraget, og følge opp det som er avdekket. Revisors kontroll er ikke nødvendigvis tilstrekkelig kontroll med økonomiforvaltningen. Kontrollutvalget må vurdere kontrollbehovet utover dette. Utvalgets forslag endrer ikke på kommunestyrets og kontrollutvalgets tilsynsansvar. Forvaltningsrevisjon eller annen kontroll innenfor økonomiforvaltningen kan fortsatt gjennomføres helt uavhengig av at loven gir regn-

skapsrevisor et tilleggsoppdrag. Regnskapsrevisors utvidede kontroll gir imidlertid kommunestyret og kontrollutvalget et bredere grunnlag for å vurdere behovet for forvaltningsrevisjon.

26.2.2 Gjeldende rett

Kommunestyret og kontrollutvalget skal påse at regnskapene blir revidert på en betryggende måte, jf. kommuneloven § 76 siste punktum og § 77 nr. 4 første punktum. Etter § 78 nr. 1 skal revisjon av kommunal virksomhet skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Nærmere regler om regnskapsrevisjon er fastsatt i forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften). Det følger av revisjonsforskriften §§ 3 til 5 at regnskapsrevisjon i kommuner handler om å bekrefte om årsregnskapet gir pålitelig informasjon i samsvar med lov og forskrift (finansiell revisjon). Regnskapsrevisjon i kommuner er således for en stor del sammenfallende med regnskapsrevisjon i privat sektor, jf. revisorloven kapittel 5. Revisor må ta hensyn til ulike regelverk og ulikt risiko- og vesentlighetsbilde i kommunal og privat sektor. Kommunal regnskapsrevisjon handler i tillegg om revisjon av avvik mellom regnskapet og bevilgede beløp i årsbudsjettet.

Etter kommuneloven § 77 nr. 4 andre punktum skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med at økonomiforvaltningen foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Etter ordlyden faller dette under kontrollutvalgets ansvar for forvaltningsrevisjon. Det er ikke gitt nærmere regler om kontrollen med økonomiforvaltningen. Kontroll med økonomiforvaltningen faller utenfor forskriftsbestemt regnskapsrevisjon.

26.2.3 Utvalgets vurderinger

26.2.3.1 Innledning

Innholdet i regnskapsrevisjonen og regnskapsrevisors rolle i kommunal sektor har vært i utvikling. Da kommuneloven fra 2004 åpnet for konkurranseutsetting av kommunal revisjon, markerte dette et skille der rammene for kommunal regnskapsrevisjon ble vesentlig endret.

Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Flåten, Halvorsen, Haugland, Hopsnes, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl) har lagt til grunn at adgangen til å konkurranseutsette kommunal revisjon bør videreføres i ny lov. *Utvalgets mindretall (Narud)* mener at kommunene bør ansette egne revisorer eller delta i interkommu-

nalt samarbeid om revisjon, og foreslår å oppheve kommunenes adgang til å inngå avtale med annen revisjon. Mindretallet mener at kommunal revisjon dreier seg om kontroll med offentlige midler på linje med Riksrevisjonens kontroll med statlige virksomheter. Kommunal revisjon bør derfor likestilles med Riksrevisjonen. Mindretallet mener at det bør slås fast i loven at kommunerevisjonens oppgave er å gjennomføre løpende kontroll av kommuneforvaltningen.

Utvalget tar videre utgangspunkt i at da loven åpnet for konkurranseutsetting, ble det også gjort endringer som fikk betydning for innholdet i kommunal regnskapsrevisjon og revisors rolle. Etter endringene har det vært spørsmål både om hvor langt regnskapsrevisjonens innhold og regnskapsrevisors rolle strekker seg (hva regnskapsrevisjon i kommuner omfatter), og om det i dag utføres tilstrekkelig kontroll med kommunenes økonomiforvaltning. Utvalget går inn på disse spørsmålene nedenfor.

Bakgrunnen er at før 2004 var kontroll med økonomiforvaltningen *revisors* ansvar, jf. tidligere kommuneloven § 60 nr. 7. Kontroll med økonomiforvaltningen ble i praksis utført som del av den faste regnskapsrevisjonen. Fra 2004 fikk *kontrollutvalget* ansvaret for å påse at det føres kontroll med økonomiforvaltningen. Da revisjonsforskriften ble fastsatt i 2004, ble kontroll med økonomiforvaltningen heller ikke definert som del av regnskapsrevisjonen. Dette må også ses i lys av at det er en fordel for markedet for kommunal regnskapsrevisjon at revisjonstjenesten er definert og avgrenset. Kommunenes regnskapsrevisor har således ikke lenger noe selvstendig ansvar for å gjennomføre kontroll med at økonomiforvaltningen foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. I dag vil revisjon på økonomiområdet, utover det som er nødvendig for at regnskapsrevisor skal kunne uttale seg om årsregnskapet, i hovedsak bare bli utført etter avtale mellom kontrollutvalget og regnskapsrevisor eller når kontrollutvalget bestiller egne revisjonsoppdrag (forvaltningsrevisjon).

Spørsmålene som denne utviklingen har reist, må ses i sammenheng med forventningsgapet som gjerne eksisterer mellom det regnskapsrevisor faktisk kontrollerer, og det kommunens egne kontrollorganer og andre tror og forventer at revisor vil kontrollere. Utvalget vil understreke at klarhet om og forståelse av regnskapsrevisjonens innhold er av stor betydning, både for regnskapsrevisor selv og for kontrollutvalget. Begge må

kjenne både eget og den andres ansvar for at egenkontrollen skal virke etter hensikten. Utvalget vil spesielt peke på at kontrollutvalgene må kjenne innholdet i regnskapsrevisjonen, slik at kontrollutvalget kan bygge sitt arbeid og ivareta sitt ansvar på riktige premisser. Dette gjelder ikke bare kunnskap om reglene for regnskapsrevisjon, men også kunnskap om for eksempel hvilke risiko- og vesentlighetsvurderinger regnskapsrevisor gjør, hvilke vesentlighetsterskler revisor bruker, hvordan dette spiller inn på hvilke kontroller som utføres, og betydningen dette har for konklusjonene i revisjonsberetningen. For dette er dialog mellom revisor og kontrollutvalget avgjørende. Revisor har et spesielt ansvar for å informere om arbeidet til de folkevalgte.

26.2.3.2 *Finansiell revisjon*

Lovforslaget viderefører at regnskapsrevisors hovedoppgave er finansiell revisjon. Oppgaven er å skape trygghet for at informasjonen i årsregnskapet og årsberetningen er pålitelig.

Utvalget foreslår at reglene om regnskapsrevisjon i revisjonsforskriften §§ 3 til 5 løftes opp til lov. Forslaget inneholder flere språklige endringer sammenlignet med forskriftens ordlyd. Endringene i ordlyden er i hovedsak ikke ment å være materielle. Der det er materielle endringer er dette omtalt nedenfor. Sammen med de alminnelige motivene nedenfor og utfyllende merknader til bestemmelsene, har siktemålet vært å oppnå klarere regler om hva regnskapsrevisjon omfatter, og hvor langt regnskapsrevisors ansvar strekker seg.

Lovforslaget er for en stor del likelydende med tilsvarende regler i revisorloven. Dette markerer at finansiell revisjon i kommuner tilsvarende finansiell revisjon i privat sektor, med de lovbestemte tillegg og tilpasninger som er nødvendige ut fra kommunespesifikke forhold.

Lovforslaget innebærer at regelverket fortsatt bare angir oppdraget til regnskapsrevisor og hva revisor skal rapportere om. Det er ikke mulig å gi en uttømmende regulering hvor revisors oppgaver fastsettes i detalj. Dette gir rom for revisorfaglig skjønn om hvilke kontroller som er nødvendige å foreta for å løse revisjonsoppdraget. Det vil fortsatt være behov for dialog mellom kontrollutvalget og revisor om hvilken kontroll regnskapsrevisor gjør og ikke gjør.

I det følgende går utvalget inn på forslaget til bestemmelser om finansiell revisjon.

Bekreftelse av årsregnskapet

Regnskapsrevisor skal vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift. Formålet er å etablere betryggende (*høy*, men ikke *full*) sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, slik at regnskapet kan fungere som beslutningsgrunnlag for regnskapets brukere. Ut fra det som kreves etter god kommunal revisjonsskikk, vil revisor planlegge og utføre de revisjonshandlingene som er nødvendige for å kunne uttale seg, med betryggende sikkerhet, om hvorvidt årsregnskapet gir pålitelig informasjon. Revisor skal rapportere sin konklusjon i revisjonsberetningen. Dersom revisor ikke kan «bekrefte» årsregnskapet slik det er avlagt, må revisor forklare årsakene til dette.

Utvalget viser til at kommuneregnskapet også skal gi opplysninger om budsjetterte beløp. Hensikten er å kunne lese avvikene mellom kommunestyrets budsjettvedtak og utfallet i regnskapet. Utvalget vil presisere at finansiell revisjon etter lovforslaget også omfatter revisjon av årsregnskapets opplysninger om budsjettbeløpene. Dette skal gi kommunestyret trygghet for at årsregnskapet gir grunnlag for å vurdere budsjettavvikene og behovet for tiltak i økonomistyringen. Dette viderefører gjeldende rett.

I praksis innebærer oppgaven at revisor må kontrollere at budsjettbeløpene som gjengis i årsregnskapet, er i samsvar med kommunestyrets budsjettvedtak og vedtak om reguleringer av budsjettet (bekreftelse av budsjettkolonnene). Dermed må det kontrolleres om årsregnskapet er satt opp med samme inndeling og detaljeringsnivå som budsjettet (bekreftelse av regnskapsoppstillingene), slik at regnskapet kan sammenholdes mot budsjettvedtaket og bevilgningene til de ulike formål. Her vil revisor også måtte kontrollere om inntekter og bruken av midler er henført i regnskapet til riktig budsjettområde.

Utvalget understreker at denne delen av regnskapsrevisjonen ikke er en kontroll med om disposisjonene er i samsvar med budsjettvedtak, eller en kontroll av «godheten» i kommunens årsbudsjett og budsjettstyring, eksempelvis realismen i budsjettet og i hvilken grad nødvendige budsjettendringer og budsjetttiltak er gjennomført. Det må likevel være naturlig for regnskapsrevisor å melde fra om vesentlige svakheter i økonomistyringen som han blir kjent med.

Attestasjon av bokføringen

Finansiell revisjon omfatter også revisjon av kommunens registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Formålet er å gi betryggende sikkerhet for at kommunen har oppfylt bokføringsregelverkets krav om å etablere et grunnlag for å utarbeide årsregnskapet og kontrollere dette.

Utvalget viser til at revisor uansett må ta stilling til om kommunens bokføringssystemer og bokføringspraksis medfører risiko for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet. Dette er nødvendig for å kunne konkludere på om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrifter. Bokføringen vil derfor bli underlagt undersøkelser og vurderinger som en integrert del av revisjonen av årsregnskapet.

Revisjonsoppgaven foreslås likevel videreført som et særskilt attestasjonsoppdrag som revisor skal uttale seg om i revisjonsberetningen. Dette er også ordningen etter revisorloven. Revisor må vurdere om revisjonshandlingene som utføres i tilknytning til revisjonen av årsregnskapet, er tilstrekkelige for å kunne attestere, eller om det er nødvendig å utføre ytterligere revisjonshandlinger rettet mot bokføringen.

Bekreftelse av årsberetningen

Finansiell revisjon vil med utvalgets forslag fortsatt omfatte kontroll med årsberetningen. Som følge av at utvalget foreslår enkelte utvidede krav til innholdet i årsberetningen, vil revisjonen av årsberetningen også bli noe utvidet. Dette gjelder spesielt årsberetningens redegjørelse om kommunens økonomiske utvikling og redegjørelsen om vesentlige avvik mellom budsjettet og regnskapet.

Utvalget foreslår at revisjonen av årsberetningen deles i tre. For det første videreføres kontrollen med at årsberetningen inneholder lovpålagte opplysninger. Dette er ment å være en kontroll med om det er gitt opplysninger om de forhold som lov og forskrift krever. For det andre videreføres kontrollen med om årsberetningens opplysninger om økonomi er konsistente med årsregnskapet. Formålet er å gi betryggende sikkerhet for at årsberetningen inneholder lovpålagt informasjon om økonomi og andre forhold, og at den gir grunnlag for å bedømme økonomisk utvikling og stilling. Også dette er en bekreftelsesoppgave som revisor skal uttale seg om i revisjonsberetningen med betryggende sikkerhet.

Som den tredje delen av kontrollen med årsberetningen foreslår utvalget at revisor skal å se

etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige avvik fra årsbudsjettet. Forslaget er en materiell endring som utvider regnskapsrevisors rolle i kontrollen med etterlevelsen av kommunestyrets budsjettvedtak (bevilgningskontrollen). Formålet er at revisor i større grad enn i dag skal vurdere kvaliteten på årsberetningens opplysninger om budsjettavvik. Forslaget endrer også kravene til revisors rapportering om dette i revisjonsberetningen i de tilfellene der det er vesentlige avvik fra kommunestyrets budsjettvedtak. Bestemmelsen omtales nærmere nedenfor i punkt 26.2.3.3 om bevilgningskontroll.

Det faller utenfor lovforslaget å vurdere kvaliteten på opplysninger om ikke-økonomiske forhold som loven krever at årsberetningen skal inneholde. Når det gjelder opplysninger i årsberetningen om andre forhold enn økonomi, skal altså revisor kun undersøke om slike opplysninger er gitt. Lovforslaget innebærer for eksempel ingen plikt for revisor til å vurdere kvaliteten av opplysninger om etikk eller likestilling. Det må likevel være naturlig at revisor melder fra om åpenbare uoverensstemmelser og feil, i den grad revisor er kjent med det.

Forebygge misligheter og feil

Utvalget foreslår å videreføre at regnskapsrevisor gjennom den finansielle revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Formålet er å markere regnskapsrevisors ansvar for å utvise profesjonell skepsis og årvåkenhet i planleggingen og gjennomføringen av revisjonen, og for å følge opp og påpeke misligheter og feil.

Gjennom revisjonen vil det ikke være mulig å forebygge og avdekke misligheter og feil på alle områder. Lovforslaget stiller heller ikke krav om at revisor skal avgi en uttalelse som bekrefter at det ikke forekommer misligheter og feil.

Bestemmelsen må forstås slik at revisor, innenfor rammene av finansiell revisjon, må innrette revisjonshandlingene slik at de kan bidra til både å forebygge misligheter og å avdekke misligheter. Revisor må gjennom hele revisjonen være inneforstått med at det kan foreligge feilinformasjon som skyldes misligheter. Det anses som god kommunal revisjonsskikk at revisor som en del av revisjonen blant annet retter forespørsler til kommunens ledelse og andre om risikoen for og kjennskapet til eventuelle misligheter. Revisor vil også måtte vurdere om det foreligger forhold som tilsier risiko for misligheter, og følge opp disse risikoene i revisjonen. Revisor skal først og fremst vurdere risikoen for misligheter som kan medføre

vesentlig feilinformasjon i regnskapet, men må etter denne bestemmelsen også være oppmerksom på risiko for misligheter på andre områder.

Revisors plikter ved utførelsen av finansiell revisjon

Regnskapsrevisor vil etter lovforslaget fortsatt ha en generell plikt til å utføre sitt arbeid i samsvar med den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk.

Utvalget foreslår i tillegg en egen bestemmelse om regnskapsrevisors plikter ved revisjonen som fremhever plikten til å vurdere risiko og innhente tilstrekkelige revisjonsbevis.

Utvalgets forslag fremhever også revisors plikt til å se etter om kommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte. Det siktes her til de delene av internkontrollen som er avgjørende for å kunne utarbeide et regnskap uten vesentlig feilinformasjon. Formålet er å markere at undersøkelser av internkontrollen er en grunnpilar i revisors arbeid for å kunne uttale seg om årsregnskapet. Utover dette har bestemmelsen ingen selvstendig betydning. For å kunne ta stilling til om kommunens internkontroll medfører risiko for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet, må revisor uansett undersøke og vurdere internkontrollen. Revisor vil, så langt revisor finner det nødvendig for å kunne uttale seg om årsregnskapet, også teste om utvalgte deler av internkontrollen virker etter hensikten.

Utvalget presiserer at revisor ikke skal uttale seg særskilt om den økonomiske internkontrollen i revisjonsberetningen. Bestemmelsen innebærer ikke krav til revisjonshandlinger utover det som er nødvendig for å uttale seg om årsregnskapet. Bestemmelsen innebærer heller ikke plikt for revisor til å bekrefte at internkontrollen er effektiv. Svakheter ved internkontrollen vil imidlertid bli påpekt av revisor i revisjonsberetningen, dersom svakheterne er grunnlag for forbehold i revisjonsberetningen. Revisor vil også vurdere om det er nødvendig å kommunisere svakheter underveis i revisjonen. Svakheter ved internkontrollen kan gi grunnlag for skriftlige påpekninger, enten i form av nummererte brev fra revisor eller som tilleggsopplysning i revisjonsberetningen.

26.2.3.3 Bevilgningskontroll

Innledning

I dette punktet går utvalget nærmere inn på forslaget om å utvide regnskapsrevisors rolle i kontrol-

len med etterlevelsen av kommunestyrets budsjettvedtak.

Utvalgets utgangspunkt er at årsregnskapet og årsberetningen skal gi kommunestyret grunnlag for å utøve sin rolle som bevilgningskontrollør. Kommunestyret har samtidig behov for uavhengig informasjon om hvordan budsjettet er fulgt opp. Utvalget mener at regnskapsrevisors rolle her bør styrkes.

Utvalget viser til at *årsbudsjettet* er kommunestyrets verktøy for å styre kommunens økonomi og for å gjennomføre politiske prioriteringer. I tillegg til bevilgningene (*budsjettets talldel*) omfatter budsjettet også kommunestyrets målsettinger og premisser for bruken av midlene. Premissene er avgjørende for gjennomføring av politikk, spesielt når kommunestyret bevilger rammer og ikke detaljerer bevilgningene på spesifikke tiltak. I *årsregnskapet* skal avvikene fra budsjetterte beløp synliggjøres, og *årsberetningen* skal redegjøre for avvikene. Dette gir kommunestyret grunnlag for å følge opp om administrasjonen har gjennomført budsjettet.

Utvalget vil peke på at *årsregnskapet* ikke vil synliggjøre alle former for avvik fra budsjettvedtaket. Som utgangspunkt synliggjør regnskapet kun *beløpsmessige avvik* fra budsjettets talldel (mer- og mindreforbruk i forhold til bevilgning) på det nivået som budsjettet ble vedtatt på. Avvik på et annet nivå enn det budsjettet ble vedtatt på, vil ikke nødvendigvis komme frem av årsregnskapet. Dette innebærer at *brudd med premissene* for bruken av kommunestyrets bevilgninger ikke nødvendigvis blir lett synlig i årsregnskapet. I tillegg er det slik at selv om det ikke fremkommer vesentlige avvik mellom budsjettets talldel og beløpene i regnskapet, kan de bakenforliggende realitetene være vesentlige avvik mellom premisene for bruken av midlene og de faktiske disposisjonene. Dette er også grunnen til at det i årsberetningen må redegjøres både for vesentlige avvik fra budsjettets talldel og for eventuelle avvik fra eller brudd med kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene, slik det presiseres i merknadene til lovforslaget. Formålet er å styrke årsberetningen som verktøy for kommunestyrets styring og budsjettoppfølging.

Utvidelse av revisors rolle i bevilgningskontrollen

Gjennomføring av budsjettvedtaket er sentralt for et fungerende lokaldemokrati og for kommunestyrets kontroll med økonomien. Utvalget ser det derfor som naturlig at kommunenes regnskapsre-

visor i tilknytning til den finansielle revisjonen også undersøker om det kan foreligge vesentlige avvik fra budsjettvedtaket. Formålet er å bidra til tillit til at årsberetningen gir dekkende opplysninger om budsjettavvik. Revisorkontroll vil gi kommunestyret uavhengig informasjon om hvorvidt budsjettet er fulgt opp av administrasjonen.

Utvalget viser til at revisor i dag skal uttale seg om hvorvidt disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, er i samsvar med budsjettet, jf. revisjonsforskriften § 5 femte ledd nr. 2. I praksis er likevel den revisjonen som utføres, ofte mindre enn det ordlyden i forskriften kan tilsi. Dette må ses i lys av at revisoroppgaven er snevret inn i departementets forklaringer til forskriften.³ Etter forklaringene er oppgaven kun å bekrefte at regnskapet gir pålitelig informasjon om de *beløpsmessige* avvikene fra budsjettet, og at årsberetningen gir en redegjørelse for avvikene.

Utvalgets vurdering er at regnskapsrevisor fortsatt må ha som oppgave å kontrollere om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige *beløpsmessige avvik* fra budsjettets talldel. Dette vil i det vesentligste være en videreføring av etablert og utbredt praksis.

Utvalget foreslår i tillegg at revisor også skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruk av bevilgningene. Dette innebærer en viss utvidelse av regnskapsrevisors rolle i bevilgningskontrollen. Forslaget må ses på bakgrunn av at regnskapet ikke alltid viser alle former for avvik fra budsjettet, og realitetene bak kan være at bevilgningene ikke har blitt disponert i samsvar med premissene. Eksempelvis kan det være et spørsmål om midler har blitt benyttet til et annet formål enn det bevilgningen er gitt til, om midler har blitt benyttet innenfor sitt formål, men på en annen måte enn det kommunestyret har bestemt, eller om deler av bevilgninger står ubrukt.

Forslaget innebærer at revisor må se etter om det kan foreligge vesentlige avvik som ikke er synlige som budsjettavvik i årsregnskapet, og at revisor må rapportere om dette i revisjonsberetningen. Kommunestyret kan da ha større tillit til at årsberetningen ikke mangler opplysninger om vesentlige brudd på kommunestyrets budsjettvedtak.

Det nærmere innholdet i revisors oppgave som bevilgningskontrollør beskrives nedenfor.

³ Rundskriv H-15/04 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Nærmere om revisors oppgave i bevilgningskontrollen

Omfanget av kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene vil ofte være betydelig. Mange ganger vil premissene også kunne være vanskelige å tolke og gi rom for ulike forståelser. Når regnskapsrevisors rolle som bevilgningskontrollør foreslås utvidet innenfor en begrenset ressursramme, må den derfor også avgrenses og defineres, med tanke både på omfanget av kontrollen og hva revisor skal rette kontrollen mot.

Enkle kontrollhandlinger

Utvalgets forslag må forstås som en plikt for revisor til å foreta enkle kontrollhandlinger som kan bidra til å gjøre revisor oppmerksom på vesentlige brudd på budsjettgjennomføringen, og som gir mulighet til å avdekke slike avvik. Utvalget presiserer at revisor også må foreta kontroller utover det som gjelder beløpsmessige avvik fra budsjettets talldel. Typiske revisjonshandlinger vil være forespørsler til ledelsen, analyser og eventuelt enkelte stikkprøver.

Forslaget innebærer ikke krav om å utføre alle de revisjonshandlingene som skal til for å innhente bevis for at det ikke foreligger disposisjoner uten budsjettgjennomføringen.

Revisors plikter ved utførelsen av kontrollen

Revisor må utføre de kontrollhandlingene som etter god kommunal revisjonsskikk vil være nødvendig for å kunne uttale seg i revisjonsberetningen.

Utvalget foreslår at det skal være et krav til revisjonsutførelsen at kontrollen bygger på en vurdering av risikoen for vesentlige brudd på kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene. Dette vil blant annet omfatte en vurdering av om budsjettkontrollen i kommunen er hensiktsmessig og betryggende ordnet. Utvalget foreslår også å lovfeste at revisor skal innhente tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere om det er grunn til å tro at det foreligger vesentlige brudd på kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.

Hva skal kontrollen rettes mot?

Kommunestyrets budsjettvedtak vil inneholde en lang rekke forutsetninger og målsettinger for bevilgningene. Utvalget presiserer at regnskapsrevisor skal rette kontrollen mot premissene som

kommunestyret har satt for å kunne disponere bevilgningene. Kontrollen skal etter forslaget rette seg mot vesentlige disposisjoner som ikke har budsjettgjennomføringen, og vesentlige mangler i gjennomføringen av vedtatte tiltak.

Kontrollen må rettes mot de budsjettpostene og premissene som er av størst betydning. Utvalget har ikke gått nærmere inn på hva som her er vesentlig, og legger til grunn at revisor må foreta en konkret vurdering ut fra sitt profesjonelle skjønn.

Tekniske forutsetninger som ligger til grunn for budsjettet, eksempelvis lønnsvekst, rentenivå og andre parametere, er ikke ment å være grunnlag for kontroll. Den foreslåtte oppgaven skal ikke være en vurdering i etterkant av om budsjettet var bygd på realistiske forutsetninger.

Regnskapsrevisors kontroll med etterlevelsen av budsjettpremissene må utformes slik at den ikke blir forvaltningsrevisjon. Vurderinger av om bruken av midler er effektiv eller egnet til å oppnå kommunestyrets mål, skal fortsatt ligge utenfor regnskapsrevisors oppgave.

Utvalgets forslag må forstås slik at kontrollen med budsjettpremissene skal innrettes som en etterlevelserevisjon. Det vil si at regnskapsrevisor bygger kontrollen på formelle og objektive revisjonskriterier. Dette innebærer at revisor må rette kontrollen mot 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. Utvidelsen av revisors oppgave er ikke ment å være rettet mot områder hvor administrasjonen er gitt rom for å disponere bevilgninger på ulike måter. Det skal ikke være revisors rolle å overprøve gjennomføringen av budsjettvedtak der kommunestyret har gitt administrasjonen frihetsgrader i hvordan budsjettet kan disponeres for å oppnå de politiske målsettingene.

Den nærmere vurdering av hvilke budsjettpremisses bør omfattes av regnskapsrevisors bevilgningskontroll, må foretas av revisor, innenfor god kommunal revisjonsskikk.

Rapportering i revisjonsberetningen

Utvalget foreslår at revisor i revisjonsberetningen skal uttale seg særskilt om hvorvidt årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik. Uttalelsen gjelder både vesentlige avvik fra budsjettets talldel, vesentlige forhold som ikke har budsjettgjennomføringen, og vesentlige mangler i gjennomføringen av vedtatte tiltak.

Lovforslaget må forstås slik at revisor her, i motsetning til det som gjelder uttalelsen til årsregnskapet og øvrige deler av årsberetningen, må avgi uttalelsen basert på moderat sikkerhet (konklusjon i negativ form). Dette skyldes at revisjonsoppgaven bygger på enkle kontrollhandlinger, som ikke gir revisor bevis til å kunne bekrefte med betryggende sikkerhet (uttalelse i positiv form) at det ikke foreligger vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilningene.

Lovforslaget innebærer at revisor skal avgi to uttalelser om årsberetningen i revisjonsberetningen, som begge gjelder avvik fra kommunestyrets budsjettvedtak. Utvalget vil presisere at uttalelsen som revisor skal avgi etter lovforslaget § 24-8 andre ledd bokstav c, vil bygge på revisors vurdering av om det er gitt opplysninger om budsjettavvik i årsberetningen. Uttalelsen som revisor skal avgi etter § 24-8 andre ledd bokstav e, vil bygge på revisors vurdering av om opplysningene *også kan anses dekkende*, basert på at revisor har gjort en særskilt vurdering («kvalitetsvurdering») av opplysningene om budsjettavvik.

Forslaget innebærer en endring i revisors rapportering. Forslaget må forstås slik at revisor bare skal ta forbehold om budsjettavvik i revisjonsberetningen, og opplyse om årsaken til det, hvis det er grunn til å tro at årsberetningen *ikke* gir dekkende opplysninger om slike avvik.

Utvalgets forslag innebærer at gjeldende revisjonsforskrift § 3 første ledd bokstav a ikke videreføres i loven i sin nåværende form. Det samme gjelder revisjonsforskriften § 5 femte ledd nr. 2.

26.2.3.4 Kontroll med økonomiforvaltningen

Innledning

Utvalget viser til at kontrollutvalget har det overordnede ansvaret for å påse at det føres kontroll med at «den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak», jf. gjeldende § 77 nr. 4 andre punktum. I det videre betegner utvalget dette i kortform som *kontroll med økonomiforvaltningen*.

Utvalget mener at kontrollutvalget fortsatt må ha det overordnede ansvaret for å påse at det føres kontroll med økonomiforvaltningen. Utvalget foreslår at dette ansvaret fastsettes i et eget ledd. Dette synliggjør kontrollutvalgets ansvar for økonomiforvaltningen bedre, som et særskilt ansvar ved siden av ansvaret for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

I det følgende går utvalget inn på spørsmålet om å lovfeste en fast forenklet revisorkontroll med økonomiforvaltningen som er knyttet til kontrollutvalgets ansvar for dette.

Behov for å styrke kontrollen med økonomiforvaltningen

Utvalget viser til at finansiell revisjon er å undersøke om årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Finansiell revisjon retter seg mot regnskapet og de delene av økonomiforvaltningen som har direkte betydning for regnskapet. Eksempelvis vil etterlevelsen av kommunelovens regler om skillet mellom drift og investering, og bruk av lån og avdrag på lån, være temaer som omfattes av finansiell revisjon. Etterlevelsen av andre rammebetingelser for økonomiforvaltningen vil imidlertid falle utenfor når dette ikke har direkte betydning for regnskapet. Finansiell revisjon vil eksempelvis ikke omfatte særlig kontroll med etterlevelsen av reglene for gebyrer (selvkost), finansforvaltning, offentlige anskaffelser eller offentlig støtte.

Siden kontroll med økonomiforvaltningen ikke lenger er en del av forskriftsbestemt regnskapsrevisjon, er slik kontroll i mange kommuner heller ikke noe som utføres av regnskapsrevisor. Samtidig er det slik at forvaltningsrevisjon gjerne er grundigere revisjon på ett avgrenset tema, som er valgt ut fra bredden av temaer som finnes i kommunene. Kontroll med økonomiområdet vil av den grunn ikke være løpende og bare tidvis nå opp når kontrollutvalget gjør sine prioriteringer. Utvalget legger således til grunn at kontrollen med økonomiforvaltningen i kommunesektoren har blitt redusert etter 2004. Etter utvalgets vurdering er dette en svekkelse av en sentral side ved egenkontrollen som ikke er ønskelig.

Utvalget foreslår at det skal utføres en fast kontroll med økonomiforvaltningen (forenklet revisorkontroll), utover det som hører under finansiell revisjon. Jevnlige kontroller basert på vurderinger av risiko og vesentlighet vil være et bidrag til å forebygge svakheter og sikre at kommunene følger sentrale bestemmelser og vedtak på økonomiområdet, enten det gjelder statlig regelverk eller kommunens egne reglementer og vedtak. Dette bygger opp under god økonomiforvaltning, åpenhet og tillit til forvaltningspraksis.

I det følgende går utvalget først inn på innholdet i den forenklete revisorkontrollen og rapporteringen til kontrollutvalget som må følge opp resultatene i rapporten. Deretter drøftes spørsmålet om dette skal være en fast oppgave for revisor i tilknytning til regnskapsrevisjonen, eller om kon-

trollutvalget skal pålegges å sikre at kontrollen blir gjennomført på annen måte.

Avgrensning av kontrolloppgaven

Utvalgets forslag er at den lovpålagte kontrollen med økonomiforvaltningen innrettes som forenklet revisorkontroll (forenklet etterlevelserevisjon med økonomiforvaltningen). Dette bygger på at kontrollen må kunne utføres innenfor en begrenset ressursramme, og at den ikke er så omfattende at den fortrenger mulighetene for mer ressurskrevende forvaltningsrevisjon. Loven bør heller ikke binde opp en for stor del av kontrollressursene til ett område.

Den forenklete revisorkontrollen skal være å se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Målsettingen er å etablere enkle og jevnlike kontroller som i større grad enn i dag kan fange opp betydelige svakheter i sentrale deler av økonomiforvaltningen. Utvalget sikter her til forhold som kan ha særlige økonomiske konsekvenser eller svekke tilliten til økonomiforvaltningen, men som ligger utenfor finansiell revisjon. Dette vil være kontroll i forlengelsen av regnskapsrevisors ansvar for gjennom den finansielle revisjonen å bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Det følger av forslaget at revisor skal foreta enkle kontrollhandlinger som gir mulighet til å avdekke alvorlige feil og mangler ved økonomiforvaltningen. Typiske revisjonshandlinger vil være forespørsler til ledelsen, analyser og eventuelt enkelte stikkprøver. Revisor må utføre de kontrollhandlingene som etter god kommunal revisjonsskikk er nødvendige for å kunne uttale seg om resultatet av kontrollen. Forslaget innebærer ikke krav om å utføre alle de revisjonshandlingene som er nødvendige for å skaffe betryggende sikkerhet for at det ikke forekommer feil i økonomiforvaltningen.

Kontrollen må baseres på en bred tilnærming som i utgangspunktet dekker alle områdene innenfor økonomiforvaltningen. De nærmere undersøkelsene må imidlertid rettes mot områder der risikoen for vesentlige svakheter vurderes som størst. Selvkostområdet, finansforvaltningen, anskaffelser og offentlig støtte er noen eksempler på områder som det ofte vil være nødvendig for revisor å sette søkelys på. Dette kan variere fra kommune til kommune. Utvalget foreslår at det skal være et krav om at revisor, som grunnlag for kontrollen, vurderer risikoen for at økonomiforvaltningen kan lide av vesentlige feil og mangler.

Dette vil blant annet omfatte en vurdering av om økonomiforvaltningen er ordnet på en hensiktsmessig og betryggende måte. Utvalget foreslår også en plikt for revisor til å innhente tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger vesentlige brudd på bestemmelser og vedtak av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Utvalget vil presisere at den forenklete kontrollen som utgangspunkt må rettes mot etterlevelsen av grunnleggende og overordnede krav i regelverket, eksempelvis at samlede gebyrinntekter ikke overstiger selvkost på gebyrområdet, at anskaffelser bygger på konkurranse, likebehandling og åpenhet, at finansforvaltningen foregår i samsvar med kommunens finansreglement, og at det ikke foreligger vesentlig finansiell risiko. Kontrollen er ikke ment å gå i detalj på alle sidene ved en sak, men må rettes mer mot om kommunen har et system som er egnet til å etterleve kravene i lov og forskrift og kommunens egne reglementer og vedtak.

Forslaget må forstås slik at etterlevelseskontrollen skal bygge på *objektive* revisjonskriterier, og at den skal rettes mot etterlevelsen av *formelle* regler og vedtak. Kontrollen skal ikke rettes mot etterlevelse av uskrevne normer og standarder for kommunal økonomiforvaltning, da slik kontroll i større grad vil kunne kreve subjektive vurderinger.

Dialog med og rapportering til kontrollutvalget

Utvalgets forslag innebærer at revisor er ansvarlig for risiko- og vesentlighetsvurderingene som den forenklete revisorkontrollen skal bygge på, og at revisor får en plikt til å informere kontrollutvalget om resultatet av disse vurderingene. Dette gir et grunnlag for dialog mellom revisor og kontrollutvalget om hva revisor vil og bør følge opp. Dette gir også et bidrag til kontrollutvalgets risiko- og vesentlighetsvurderinger i planleggingen av forvaltningsrevisjon. Etter utvalgets forslag vil det være opp til revisor, i dialog med kontrollutvalget, å avgjøre hyppighet og tidspunkt for rapportering av risikovurderingene.

Utvalget foreslår at revisor skal rapportere til kontrollutvalget om resultatet av den forenklete kontrollen. Formålet med rapporteringen er å gi kontrollutvalget et bedre grunnlag for å ivareta sitt påse-ansvar med økonomiforvaltningen og for å kunne vurdere behovet for ytterligere kontroll på økonomiområdet.

Utvalget foreslår at uttalelsen skal gis som en egen skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, og ikke som del av revisjonsberetningen knyttet til års-

regnskapet og årsberetningen. Kontrollutvalget vil ha ansvaret for å rapportere videre til kommunestyret.

Forslaget må forstås slik at revisor skal avgis sin uttalelse basert på moderat sikkerhet (konklusjon i negativ form). Dette innebærer at revisor vil gi uttrykk for om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at (sentrale sider av) økonomiforvaltningen ikke er i samsvar med bestemmelser og vedtak. Dette må ses i sammenheng med at kontrolloppdraget, som beskrevet over, er forenklet revisorkontroll.

Utvalget foreslår at uttalelsen skal avgis senest 30. juni. Utvalget har lagt til grunn at når kommunens regnskapsrevisor utfører denne kontrollen, vil det meste av arbeidet foretas i tilknytning til den finansielle revisjonen. Forslaget tar samtidig hensyn til at arbeidet med revisjonsberetningen, som skal avlegges 15. april, kan være ressurskrevende for revisor. Revisor må i samsvar med god kommunal revisjonsskikk vurdere ytterligere rapporter i tillegg til den årlige rapporteringen.

26.2.3.5 Regnskapsrevisors og kontrollutvalgets ansvar for forenklet etterlevelsesrevisjon

Innledning

Utvalget drøfter her om den forenklete kontrollen med økonomiforvaltningen skal være en fast oppgave for regnskapsrevisor, eller om kontrollutvalget skal ha en plikt til å bestille slik kontroll. Begge alternativene bygger på at kontrollutvalgets påse-ansvar videreføres.

Det ene alternativet er at regnskapsrevisor skal ha en lovbestemt plikt til å utføre kontrollopp-gaven, som et tillegg til den finansielle revisjonen. Dette innebærer en utvidelse av regnskapsrevisors mandat. Det andre alternativet er at kontrollutvalget skal ha plikt til å utarbeide en egen plan for kontroll med økonomiforvaltningen som skal være grunnlag for bestilling av et oppdrag, enten et løpende oppdrag sammen med regnskapsrevisjonen eller som enkeltoppdrag. Dette er en parallell til det som gjelder for planlegging og gjennomføring av forvaltningsrevisjon. I begge alternativene ligger det at resultatene av kontrollen rapporteres til og behandles av kontrollutvalget på vanlig vis.

Kontrollutvalget er kommunens tilsynsorgan, og det står sentralt i gjeldende rett at kontrollutvalget skal ta stilling til hvordan kontroll- og revisjonsinnsatsen utover lovbestemt regnskapsrevisjon skal prioriteres. Dette bygger på prinsippet om folkevalgt kontroll. Ut fra dette kan det være

naturlig å bygge ny lov på at kontrollutvalget skal ha ansvaret for å bestille en fast kontroll med økonomiforvaltningen. Den kontrollen som utvalget foreslår å styrke, er imidlertid av en art og et omfang som det etter utvalgets vurdering er hensiktsmessig å legge direkte til regnskapsrevisor. De nærmere begrunnelsene for dette følger.

Fleksibel og lite ressurskrevende kontroll

Utvalget viser til at regnskapsrevisor ved den finansielle revisjonen vil tilegne seg kunnskap om kommunens økonomiforvaltning og dermed bli oppmerksom på vesentlige risikoer. Samtidig vil også kontrollutvalget kunne kjenne til svakheter i økonomiforvaltningen. Utvalget mener at for kontrollen med økonomiforvaltningen spesielt må revisors profesjonelle skjønn tillegges stor vekt. Regnskapsrevisor må forventes å ha særlige forutsetninger for å vurdere hvor de vesentligste risikoene er, og hva som fra et økonomifaglig ståsted bør kontrolleres. Når revisors profesjonelle skjønn ligger grunn, bidrar dette til at kontrollen bli treffsikker. Regnskapsrevisor bør imidlertid ha dialog med kontrollutvalget om risiko- og vesentlighetsvurderingene, noe lovforslaget legger til rette for.

Kontrolloppgaven må etter utvalgets vurdering bygge på løpende vurderinger av risiko og vesentlighet, slik at kontrollen blir tidsaktuell. Utvalget viser til at det skjer relativt hyppige endringer, både i sektoren som helhet og i enkeltkommuner, som kan gjøre at risikobildet på økonomiområdet endres fort. Gjennom den finansielle revisjonen vil regnskapsrevisor raskt fange opp forhold som tilsier at risikobildet endres. Det vil da være en mer fleksibel ordning hvis regnskapsrevisor på selvstendig grunnlag kan justere kontrollinnsatsen raskt, uten å måtte gå veien om kontrollutvalget for å endre eller avvike fra planen.

Utvalgets vurdering er at det å utvide regnskapsrevisors mandat er den løsningen som gjør at kontrolloppgaven kan løses med minst ekstra bruk av ressurser, både på revisjonssiden, for kontrollutvalget og for administrasjonen. Utvalget viser til at vurderingene av risiko og vesentlighet kan foretas samtidig med den finansielle revisjon og bygge på regnskapsrevisors oppdaterte kunnskap. Kontrollhandlingene vil også på en enkel måte kunne kobles på og utføres i forlengelsen av de revisjonshandlingene som må utføres i den finansielle revisjonen (forespørslers til ledelsen, kartlegging av internkontrollen på regnskaps- og

økonomiområdet, gjennomgang av dokumenter, og så videre).

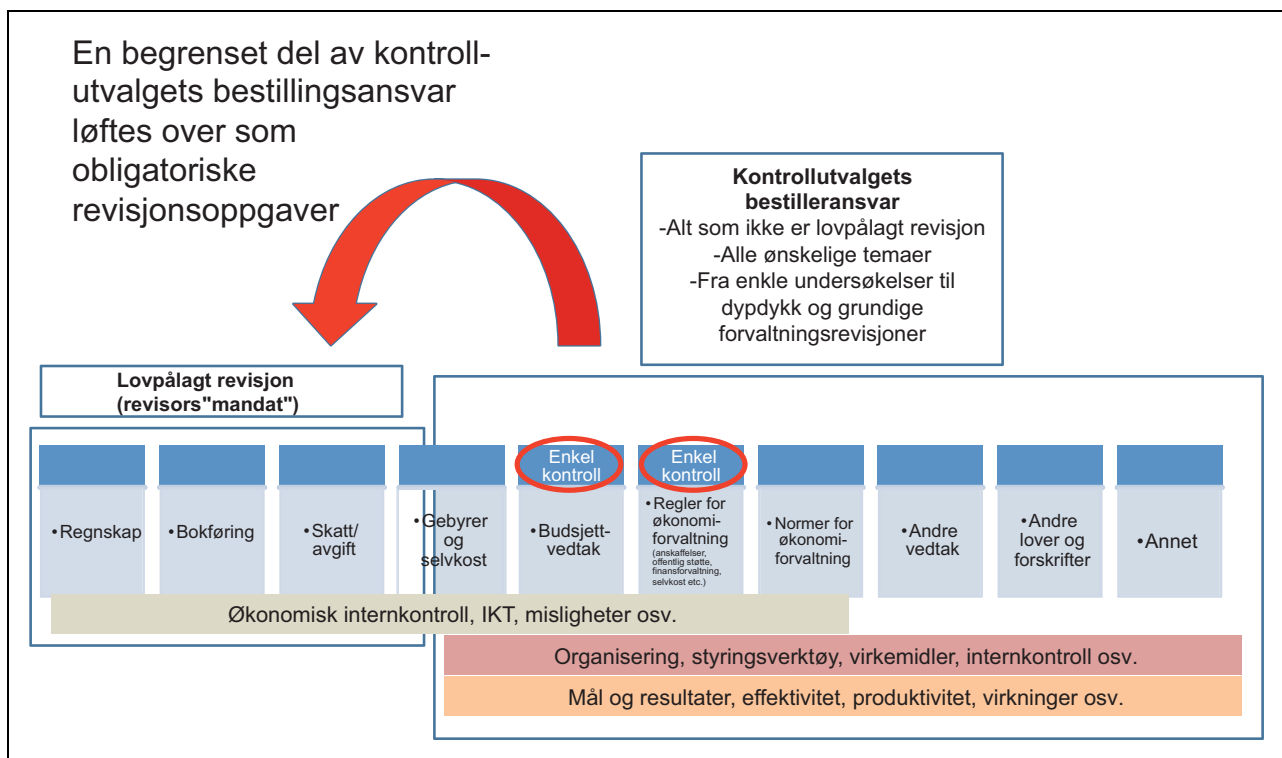
Utvalget viser også til at en eventuell plikt for kontrollutvalget til å utarbeide en plan og utforme en bestilling i seg selv vil kreve ytterligere bruk av ressurser.

Utvalgets samlede vurdering er at den forenklede revisorkontrollen med økonomiforvaltningen legges inn i regnskapsrevisors mandat, som en tilleggsoppgave til finansiell revisjon. Dette vil være den mest hensiktsmessige, mest fleksible og minst ressurskrevende løsningen, uten at det fratrukket kontrollutvalget det overordnede kontrollansvaret. Utvidelsen av regnskapsrevisors mandat illustreres i figur 26.2.

Utvalgets forslag utvider altså regnskapsrevisors ansvar og oppgaver sammenlignet med gjeldende rett. Disse tilleggsoppgavene vil kreve noe større ressursinnsats fra revisors side, da revisor må foreta vurderinger og kontroller på et bredere område innenfor økonomiforvaltningen. Utvalget har ikke grunnlag for å tallfeste dette. Utvalget kan imidlertid ikke se at ressursinnsatsen vil medføre økonomiske konsekvenser i form av økte revisjonsutgifter, som relativt sett er av vesentlig betydning for kommunesektoren. Det vises til at oppgavene normalt kan løses med relativt enkle revisjonshandlinger, og at behovet for å utføre nærmere undersøkelser kun vil gjelde tilfeller hvor revisor etter en risiko- og vesentlighetsvur-

dering har funnet grunn til å foreta ytterligere revisjon. Følgelig vil de økonomiske konsekvensene for den enkelte kommune være avhengig av hvor gode kommunens styrings- og kontrollsystemer anses å være. De økonomiske konsekvensene for enkeltkommuner må antas å være størst der det etter revisors vurdering foreligger vesentlige svakheter i internkontrollen. Utvalget viser til at svak eller mangelfull internkontroll også i dag innebærer at regnskapsrevisor må utføre mer omfattende kontroller. Det må legges til grunn at kommunens administrasjon ved å etablere gode kontrollsystemer kan redusere behovet for revisjonsressurser.

En utvidelse av regnskapsrevisors lovbestemte oppgaver vil påvirke en eventuell konkurranseutsetting av regnskapsrevisjonstjenester, både innholdet i tjenesten og prisen på tjenesten. Utvalgets vurdering er at regnskapsrevisors tilleggsoppgaver er tilstrekkelig avgrenset i lovforlaget, slik at det ved en eventuell konkurranseutsetting vil være mulig å prise utvidelsen inn sammen med finansiell revisjon. Utvalget viser til at tilleggsoppgavene normalt kan løses med relativt enkle revisjonshandlinger. Dette vil kunne påvirke prisen på tjenestene i noen grad. Etter utvalgets vurdering vil likevel ikke en økning i revisjonsutgifter som følge av dette være av vesentlig betydning for kommunesektoren.



Figur 26.2 Utvidelse av regnskapsrevisors «mandat»

Utvalget vil understreke at kommunene har et selvstendig ansvar for å avtale oppdrag om regnskapsrevisjon på en måte som både gir kontroll i samsvar med lovens krav og gir forutsigbarhet i revisjonskostnadene.

Kontrollutvalgets rolle

Forslaget om å utvide regnskapsrevisors mandat innebærer at en avgrenset del av det som i dag ligger under kontrollutvalgets «bestilleransvar», løftes over til regnskapsrevisor for fast kontroll. Det kan innvendes mot dette at kontrollutvalgets ansvar formelt sett reduseres noe, og at kontrollen med økonomiforvaltningen kan få noe mindre forankring i det folkevalgte organet som ellers har ansvaret for å prioritere kontrollinnsatsen. Utvalget vil derfor understreke at kontrollutvalget fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for å påse at det føres kontroll med økonomiforvaltningen, og ansvaret for å følge opp kontrollene. Kontrollutvalget vil også fortsatt ha ansvaret for å vurdere behovet for ytterligere kontroller på økonomifeltet (forvaltningsrevisjon), utover den kontrollen som regnskapsrevisor gjør.

En utvidelse av revisjonsmandatet står ikke i motsetning til kontrollutvalgets rolle og ansvar. Etter utvalgets vurdering vil en utvidelse av revisors mandat i praksis kunne styrke den folkevalgte kontrollen på økonomiområdet. Revisors rapportering til kontrollutvalget om kontrollen på økonomiområdet vil gi kontrollutvalget et bredere grunnlag for å planlegge forvaltningsrevisjoner, og tydeliggjør kontrollutvalgets overordnede ansvar for tilsyn med økonomiforvaltningen. Samlet sett vil dette etter utvalgets vurdering bidra til å styrke kontrollutvalget og egenkontrollen og bygge opp under god praksis, åpenhet og tillit til økonomiforvaltningen.

Utvalget viser til at det i flere kommuner er praksis å bestille tilleggsoppdrag fra revisor i tilknytning til den finansielle revisjonen, eksempelvis innenfor anskaffelsesområdet eller for gjennomføring av investeringsprosjekter. Dette bygger på godt samspill og dialog mellom revisor og kontrollutvalget, som er en forutsetning for god egenkontroll. For disse kommunene vil det å utvide regnskapsrevisors mandat i en viss grad kunne anses som en lovfesting av praksis, uten at det er til hinder for at kontrollutvalget kan bestille de tilleggsoppdrag fra regnskapsrevisor som kontrollutvalget ønsker.

26.2.3.6 Andre spørsmål

Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor (nummererte brev)

Det er en del av regnskapsrevisors oppgave å formidle misligheter, feil og mangler som avdekkes underveis i revisjonen, slik at kommunens administrative ledelse og kontrollutvalget kan korrigere og følge opp avvikene på egnet måte. Der reglene ikke stiller krav til hva som skal kommuniseres, og hvilken form dette skal ha, må kommunikasjonen skje i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Etter utvalgets vurdering bør loven, slik revisjonsforskriften i dag gjør, stille opp en plikt for revisor til å kommunisere visse forhold skriftlig, og den bør fastsette hvilket organ i kommunen slike påpekninger skal rettes til. I utvalgets forslag til lovbestemmelse om skriftlige påpekninger (nummererte brev) er det med enkelte unntak presisert at bestemmelsen retter seg mot vesentlige forhold. Hensikten er å sikre skriftlighet om feil og mangler som er av en slik art at revisor må melde fra om dem utenom revisjonsberetningen og i en mer formalisert form. Dette legger grunnlaget for en forsvarlig behandling og oppfølging av sentrale saker.

Etter forslaget trer revisors plikt til å stille et nummerert brev først inn i saker av en viss alvorlighetsgrad. Dette samsvarer med utbredt praksis for bruk av nummererte brev i kommunal sektor. Plikten er ikke rettet mot enhver feil og mangel som revisor skulle avdekke. Mindre (uvesentlige) feil og mangler i eksempelvis internkontrollen eller regnskapsføringen faller utenfor plikten til å sende nummererte brev.

Nummererte brev vil etter lovforslaget omfatte forhold som revisor tar opp i revisjonsberetningen. Nummererte brev er også ment å omfatte forhold som ikke omtales i revisjonsberetningen, men som likevel har en slik betydning at de må kommuniseres i en formell form. Der bestemmelsen om nummererte brev benytter begrepet *vesentlig*, må altså vesentlighetsbegrepet forstås å ha en lavere terskel enn det vesentlighetsbegrepet som revisor må legge til grunn for sine konklusjoner og uttalelser i revisjonsberetningen. Eksempelvis vil revisors konklusjoner om årsregnskapet bygge på en vurdering av hva som samlet sett må anses som vesentlige feil. Når det gjelder nummererte brev, kan vurderingen eksempelvis knytte seg til enkeltposter i regnskapet, uten hensyn til om dette er vesentlig for det samlede regnskapet. Den nærmere vesentlighetsvurderingen for bruk av nummererte brev må

foretas av revisor, i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Utvalget foreslår at nummererte brev i utgangspunktet skal rettes direkte til kommunens administrative leder (kommunedirektøren), i stedet for til kontrollutvalget, som i dag. Dette gjelder påpekninger av feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet, mangler ved bokføringen og internkontrollen og manglende opplysninger i årsberetningen. Utvalget viser til at det ligger til kommunedirektøren å rette opp slike forhold. Der kommunedirektøren kan sies å ha en selvstendig handlingsplikt, synes det mer naturlig at nummererte brev adresseres direkte dit. Så fremt feil og mangler rettes opp, vil det heller ikke alltid være nødvendig å påpeke slike til kontrollutvalget. Revisor vil dessuten ha et selvstendig ansvar for å se etter om nummererte brev følges opp, der dette har betydning for konklusjonene i revisjonsberetningen. Som utgangspunkt anser derfor utvalget det som tilstrekkelig at kontrollutvalget får kopi av slike påpekninger, til orientering.

Etter omstendighetene kan det være grunn til at revisor likevel bør adressere nummerte brev til kontrollutvalget, selv om det er tale om forhold som i utgangspunktet skal stiles til administrasjonen. Eksempelvis kan det være tale om forhold som ikke rettes opp, særlig alvorlige forhold (selv om de er rettet opp), eller forhold som er avdekket, og som bør følges opp, men hvor oppfølgingen ikke vil være en naturlig del av regnskapsrevisjonen. Utvalget foreslår derfor at revisor skal ha en plikt til å vurdere om enkelte nummererte brev skal adresseres direkte til kontrollutvalget i tilfeller der administrasjonen som utgangspunkt er rette adressat.

Utvalgets forslag innebærer videre at nummererte brev om bestemte forhold alltid skal stiles til kontrollutvalget. Dette gjelder brev om misligheter, revisors begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter og revisors begrunnelse for å si fra seg oppdrag. Dette viderefører gjeldende rett.

Som følge av at nummererte brev etter forslaget ikke alltid skal adresseres til kontrollutvalget, foreslår utvalget at revisor årlig må utarbeide en oppsummering av de nummererte brevene som er sendt gjennom året. Formålet er å legge grunnlaget for at kontrollutvalget kan ivareta sitt overordnede tilsynsansvar, herunder ansvaret for å påse at revisjonsmerknader blir fulgt opp.

Revisjonsberetningen

Utvalget foreslår å ikke videreføre gjeldende revisjonsforskrift § 5 tredje ledd om revisors plikt til å bekrefte i revisjonsberetningen at revisjonen er utført i samsvar med gjeldende regler. Utvalget viser til at dette er et krav i etablerte revisjonsstandarder, og må anses som god kommunal revisjonsskikk. Det samme gjelder for eksempel revisors forklaringer i beretningen av hva revisjonen har gått ut på. Utvalget viser til at arbeidet med å formulere revisjonsberetningen er i stadig utvikling, med mål om at brukerne av revisjonsberetningen får en bedre forståelse av forutsetningene for og begrensninger i revisjonen. Forklaringer som kan lette forståelsen av innholdet i revisjonen, eksempelvis hva gjelder revisors vesentlighetsvurderinger, kan ikke løses fullt ut alene gjennom revisjonsberetningen. Utvalget ser det derfor ikke som hensiktsmessig å lovregulere slike krav til revisjonsberetningen.

Utvalget foreslår at heller ikke gjeldende revisjonsforskrift § 5 sjette ledd videreføres i sin nåværende form. For å klargjøre reglene om revisors merknader i revisjonsberetningen foreslår utvalget at dette erstattes av to nye bestemmelser om henholdsvis forbehold i revisjonsberetningen og opplysninger om andre forhold som ikke påvirker konklusjonene i revisjonsberetningen.

Kommunestyrets oppfølging av revisors merknader

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere om kommunestyret skal ha plikt til å følge opp revisors merknader.

Utvalget viser til at regnskapsrevisor, etter både lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk, har plikt til å melde fra om feil og mangler som avdekkes under revisjonen. Kontrollutvalget har på sin side plikt til å påse at påpekninger fra revisjonen og kommunestyrets vedtak blir fulgt opp av administrasjonen, jf. kontrollutvalgsforskriften §§ 8 og 12.

Utvalgets vurdering er at det ikke kan lovfestes en plikt for kommunestyret til å følge opp merknader fra revisor. Utvalget viser til at kommunestyret er kommunens øverste organ, også det øverste kontrollorganet. Det vil etter utvalgets vurdering være prinsipielt feil dersom det øverste organet i kommunen skal måtte underlegges hva andre organer i kommunen, eller organer som utfører et arbeid for kommunen, mener om en sak. Dette ville være et grunnleggende brudd på styrings- og ansvarslinjene i kommunene.

Utvalget viser for øvrig til at kommunene skal sende revisjonsberetningen til departementet senest én måned etter at årsregnskapet er vedtatt. Dersom årsregnskapet er vedtatt med svært alvorlige feil som er påpekt i revisjonsberetningen, gir dette departementet (fylkesmannen) mulighet til å vurdere om det er grunnlag for å foreta lovlighetskontroll av vedtaket om årsregnskapet.

Forskriftshjemmel

Reglene om revisjon i kommuner er i dag gitt i revisjonsforskriften med hjemmel i kommuneloven § 78. Utvalgets forslag innebærer at revisjonsforskriften §§ 3 til 5 om regnskapsrevisjon løftes opp og fastsettes i lov.

Revisjonsforskriften gir for øvrig en rekke andre sentrale bestemmelser om forhold ved revisjonen som fortsatt bør reguleres, men som utvalget av hensyn til lovens omfang ikke har tatt inn i lovforslaget. Utvalget foreslår at departementet fortsatt skal ha samme hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om revisjon som etter dagens lov, med unntak for det som nå foreslås lovfestet. Hjemmelen er ment å gi adgang for departementet til å fastsette forskriftsregler om revisors kvalifikasjoner og vandel, valg og skifte av revisor, dokumentasjon av revisjon, revisors møteplikt og møterett mv., samt revisors plikter i forbindelse med forvaltningsrevisjon.

26.3 Forvaltningsrevisjon

26.3.1 Innledning

Forvaltningsrevisjon er en del av kommunenes egenkontroll, som alle kommuner plikter å gjennomføre. Forvaltningsrevisjon handler enkelt sagt om å gi en kvalitetsvurdering av kommunens forvaltning og resultatene som kommunen oppnår, opp mot de reglene som gjelder, og de mål som er satt. Forvaltningsrevisjon er således et viktig verktøy for kontrollen med og styringen av kommunens virksomhet. Utvalget vil fremheve at forvaltningsrevisjon også er et bidrag til læring og forbedring.

Utvalgets vurdering er at reglene om forvaltningsrevisjon i det store og hele fungerer godt. Utvalget foreslår likevel enkelte endringer i reglene. Av størst betydning er utvalgets forslag om å ikke lenger stille krav til at det skal gjennomføres *årlige* forvaltningsrevisjoner. Utvalgets vurdering er at dette forskriftskravet tar oppmerksomheten bort fra det sentrale spørsmålet, nemlig at planen for forvaltningsrevisjon må bygge på

risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens virksomhet. Det følger av dette at det vil være behov for regelmessige forvaltningsrevisjonsprosjekter. Utvalgets forslag må forstås som et uttrykk for at forvaltningsrevisjon som verktøy for styring, kontroll og læring har en sentral plass i kommunalforvaltningen og skal gjennomføres med en viss hyppighet.

Forvaltningsrevisjon må ses i sammenheng med statlig tilsyn i kommunene. Arbeidet med å samordne det statlige tilsynet og kommunenes egenkontroll må styrkes for å oppnå en bedre samlet ressursutnyttelse. Både kontrollutvalget og statlige tilsynsmyndigheter bør holde seg orientert om hverandres aktiviteter og bidra til gjensidig samordning. Dette vil hindre unødvendig dobbeltkontroll og gjøre det mulig å gjenbruke informasjon. Se punkt 29.2.

26.3.2 Gjeldende rett

Forvaltningsrevisjon er definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 77 nr. 4. Definisjonen bygger på definisjonen av forvaltningsrevisjon i lov om Riksrevisjonen § 9.

Revisjonsforskriften § 7 inneholder nærmere regler om innholdet i forvaltningsrevisjon i kommuner. Etter denne bestemmelsen innebærer forvaltningsrevisjon blant annet å vurdere om

- a. forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- b. forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området
- c. regelverket etterleves
- d. forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige
- e. beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav
- f. resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd

Forskriftsbestemmelsen ligger tett opp til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9.

Kontrollutvalget har ansvar for å påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon, jf. kommuneloven § 77 nr. 4. Etter kontrollutvalgsforskriften § 10 skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av for-

valtningsrevisjon. Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Planen skal vedtas av kommunestyret selv, etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget kan få delegert myndighet til å foreta endringer i planperioden.

Forvaltningsrevisjon skal utføres av revisor, jf. kommuneloven § 78 nr. 1 og 2. Revisor har ikke mandat til å gjennomføre forvaltningsrevisjon av eget tiltak.

Også forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven § 78 nr. 1. Revisjonsforskriften § 7 fastsetter som et tillegg at revisjonen skal utføres og rapporteres i samsvar med etablerte og anerkjente (revisjons)standarder på området. Norges Kommune-revisorforbund har vedtatt en standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Standarden bygger på kommuneloven med forskrifter og prinsipper og revisjonsstandarder fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA). Standarden består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon og anbefalinger for hvordan en forvaltningsrevisjon planlegges, gjennomføres og rapporteres for at arbeidet skal anses å være i samsvar med den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk.

Etter revisjonsforskriften § 11 skal den som er ansvarlig for gjennomføringen av et forvaltningsrevisjonsoppdrag, ha minimum tre års utdanning fra universitet eller høyskole. Bestemmelsen stiller ikke spesifikke kompetansekrav utover dette.

26.3.3 Erfaringer med forvaltningsrevisjon

Da kommuneloven ble endret i 2003, var det en målsetting å styrke kommunenes bruk av forvaltningsrevisjon, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002–2003).

Norges Kommune-revisorforbund har etablert et åpent register som gir en bred og oppdatert oversikt over forvaltningsrevisjoner i kommunene. Registeret inneholdt per juli 2015 om lag 2500 forvaltningsrevisjonsrapporter. Registeret viser at antall forvaltningsrevisjoner i norske kommuner har økt klart de siste ti årene.

Nordlandsforskning har konkludert med at forvaltningsrevisjon er en viktig form for folkevalgt kontroll med den kommunale forvaltningen, jf. rapporten *Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner* (NF-rapport nr. 13/2009). I rapporten svarer 88 prosent av kontrollutvalgssekretærene at forvaltningsrevisjon fungerer bra

eller svært bra som verktøy for folkevalgt styring og kontroll. I intervjuene gir mange administrasjonssjefer uttrykk for at forvaltningsrevisjon gir konstruktive bidrag til hvordan den kommunale forvaltningen kan bli bedre. Flere gir også uttrykk for at forvaltningsrevisjonen kompletterer den administrative internkontrollen. I perioden 2006–2008 gjennomførte hver kommune i gjennomsnitt om lag 1,3 forvaltningsrevisjoner per år.

Deloitte anslår at det i 2013 ble gjennomført i snitt 1,7 forvaltningsrevisjoner per kommune, jf. rapporten *Evaluering. Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* (Deloitte 2014). Dette er en liten økning sammenlignet med perioden 2006–2008. Undersøkelsen viser likevel at det er en god del kommuner som enkelte år ikke gjennomfører forvaltningsrevisjon. For perioden 2011–2013 var det henholdsvis 9, 16 og 9 prosent av kommunene som ikke gjennomførte noen forvaltningsrevisjoner. Totalt var det 1 av 5 kommuner som ikke gjennomførte forvaltningsrevisjon i minst ett av disse årene.

Deloitte gir i rapporten uttrykk for at forvaltningsrevisjoner er viktige bidrag i kommunenes forbedringsarbeid, ved at mangler eller forbedringspunkter blir avdekket, og ved at konkrete tiltak blir satt i verk på bakgrunn av funn i rapportene. 87 prosent av kontrollutvalgslederne opplever at rapportene har en svært høy (27 prosent) eller høy (60 prosent) kvalitet. Ingen kontrollutvalgsledere oppgir at rapportene holder lav eller svært lav kvalitet. 55 prosent av administrasjonssjefene mener at rapportene er av svært høy (3 prosent) eller høy (52 prosent) kvalitet. Det er samtidig 11 prosent av administrasjonssjefene som opplever kvaliteten på rapportene som lav eller svært lav.

Deloitte så også på hva som har vært hovedtemaet i gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Deloitte har her tatt utgangspunkt i Norges Kommune-revisorforbunds register over gjennomførte revisjoner i perioden 2004–2014. Undersøkelsen viser at i 58 prosent av forvaltningsrevisjonene har hovedtemaet vært om kommunen etterlever regler. Deretter kommer styringsverktøyinfo (18 prosent) og måloppnåelse (11 prosent). Temaene for forvaltningsrevisjon har i svært liten grad vært kvalitet og produktivitet. Regeletterlevelse er også det området der administrasjonssjefene mener forvaltningsrevisjoner bidrar mest positivt.

Selv om både kontrollutvalgsledere og administrasjonssjefer stort sett er fornøyd med kvaliteten på forvaltningsrevisjonsrapportene, fremgår det av rapporten til Deloitte at kvaliteten på rapportene varierer. Deloitte spør på denne bak-

grunn om kompetansekravet til forvaltningsrevisor er tilstrekkelig.

26.3.4 Utvalgets vurderinger

Utvalgets vurdering er at dagens regler om forvaltningsrevisjon i all hovedsak bør videreføres. Utvalget mener likevel at det fortsatt er et potensial for å øke bruken av forvaltningsrevisjon og for å bedre kvaliteten på forvaltningsrevisjonene som utføres. Dette er grunnleggende sett et spørsmål om å ta i bruk forvaltningsrevisjon når vurderingene av risiko og vesentlighet tilsier at det bør gjøres nærmere undersøkelser, og et spørsmål om kompetanse og gode prosesser. Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å detaljregulere slike forhold.

Nedenfor går utvalget først inn på læringsaspektet ved forvaltningsrevisjon. Deretter vurderer utvalget enkelte lovendringer om forvaltningsrevisjon.

26.3.4.1 Forvaltningsrevisjon og læring

Utvalget vil fremheve at en forvaltningsrevisjon må innrettes slik at den blir et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte styring og kontroll. Utvalget vil også trekke frem at en forvaltningsrevisjon må være relevant for administrasjonen i læringsøyemed. En forvaltningsrevisjon må for eksempel ha som mål å bidra til at kommunen ikke gjør samme feil i fremtiden, at oppgaver utføres på en bedre måte, eller at ressursinnsatsen styrkes der behovet er størst. Det kan skje ved at forvaltningsrevisjonen gir kvalitativ og kvantitativ informasjon om hvordan kommunens faktiske praksis eller resultater er, målt mot hvordan kommunens praksis eller resultater bør være (revisjonskriteriene).

Revisors uavhengighet og objektivitet er et grunnleggende premiss for all revisjon. Samtidig vil utvalget peke på at dialogen mellom revisor, kontrollutvalget, den som blir revidert og eventuelt andre har en sentral betydning for nytten av en forvaltningsrevisjon. En god revisjonsdialog gjennom hele revisjonsprosessen kan legge et grunnlag for at forvaltningsrevisjonsrapportene følges opp med konstruktive prosesser internt i kommuneorganisasjonen, slik at læring og forbedring blir en realitet. Det er særlig viktig at revisor har en god dialog med den som blir revidert, når revisjonskriteriene skal utledes. Dette vil bidra til legitimitet og aksept for det som skal være grunnlaget for revisors vurderinger og konklusjoner. Det kan også antas at denne dialogen vil kunne sette i

gang endringsprosesser hos den som blir revidert, på et tidligere tidspunkt. Slike prosesser må skje uten for sterk direkte medvirkning fra revisors side. Det må være den reviderte selv som må utnytte det endringspotensialet som ligger i en forvaltningsrevisjonsprosess.

Forvaltningsrevisorer bør utforme og gjennomføre revisjonen på en slik måte at det blir skapt et trygt klima. Den gode revisjonsdialogen må bygge på gjensidig respekt for hverandres roller i det kommunale ansvarssystemet, ut fra at både revisors og administrasjonens rolle er knyttet opp mot målsettingen om en best mulig kommune for innbyggerne.

For å oppnå læring må revisjonsarbeidet forankres i kommunens ledelse og i organisasjonen. Dette gjelder både når kontrollutvalget utarbeider planen for forvaltningsrevisjon, og ved planlegging og gjennomføring av den enkelte forvaltningsrevisjon. Både kontrollutvalget, sekretariatet og revisjonen må bidra til at tema og vinkling planlegges og vedtas slik at forvaltningsrevisjonen gir merverdi for kommunen. Det er særlig viktig at kommunedirektøren også involveres i dette arbeidet. Samtidig er det avgjørende at kommunens ledelse gir legitimitet og støtte til revisjonsarbeidet. Det vil øke sannsynligheten for at administrasjonen oppfatter forvaltningsrevisjonen som nyttig, og at revisjonen gir læringseffekt.

Revisjonens kompetanse er av sentral betydning for kvaliteten på forvaltningsrevisjonen. God kvalitet på arbeidet og revisjonsrapportene gir bedre forutsetninger for at det skal være noe å lære, og for at organisasjonen skal være innstilt på å lære. Alle tiltak som kan bidra til læring, bør ivaretas gjennom utviklingen av god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon, veiledningsmaterieell og annet utviklings- og kvalitetsarbeid.

26.3.4.2 Etterlevelserevisjon

Utvalget viser til at etterlevelse av regler var hovedtemaet i over halvparten av forvaltningsrevisjonene i perioden 2004–2014. Kontroll med om regler er fulgt er sentralt for kommunestyret og kommunens innbyggere. Utvalget foreslår at det skal fremgå av lovteksten at regeletterlevelse er en del av hva forvaltningsrevisjon må dekke.

26.3.4.3 Regelmessig forvaltningsrevisjon

Undersøkelsene som er nevnt over, indikerer at en del kommuner ikke bruker forvaltningsrevisjon som et regelmessig verktøy i tråd med intensjonene bak dagens lov. Utvalget vil understreke

at forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i kommunenes egenkontroll. Å styrke forvaltningsrevisjonen styrker de folkevalgtes kontroll med kommunens administrasjon, gir bedre styringsinformasjon til beslutningstakerne og kan legge til rette for læring og forbedring i kommunen. Utvalget mener derfor at kommunene må ha en lovbestemt plikt til å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Kommunestyret må bevilge tilstrekkelig med midler til dette arbeidet.

Utvalget finner det bekymringsfullt at så mye som én av fem kommuner ikke foretok en eneste forvaltningsrevisjon i minst ett av årene i perioden 2011–2013.

Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å stille konkrete krav til *hvor mange* forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres hvert år. Etter utvalgets vurdering er heller ikke et krav om at det skal utføres *årlige* forvaltningsrevisjoner, et treffende virkemiddel med tanke på å oppnå bedre og målrettet forvaltningsrevisjon. Utvalget foreslår at gjeldende krav i kontrollutvalgsforskriften § 9 om årlige forvaltningsrevisjoner ikke videreføres. Utvalget foreslår at loven i stedet fastslår at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal sikre at det regelmessig gjennomføres forvaltningsrevisjon i alle kommuner i et omfang i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko. Forslaget innebærer at kommunene har plikt til å gjennomføre forvaltningsrevisjoner. Hvilke forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres, må baseres på en konkret vurdering i den enkelte kommune. Utvalget understreker at risiko- og vesentlighetsvurderingen skal være førende for omfanget av forvaltningsrevisjoner.

26.3.4.4 Kvaliteten på forvaltningsrevisjon – krav til kompetanse

Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å øke kravet til forvaltningsrevisors kompetanse som et tiltak for å sikre kvaliteten på forvaltningsrevisjonen og rapportene.

Utvalget viser til at oppdragsansvarlig revisor for en forvaltningsrevisjon i dag skal ha minst tre års utdanning fra universitet eller høyskole. En god forvaltningsrevisjon stiller store krav til formulering av problemstillinger, metodisk gjennomføring, faglig innsikt i temaet som behandles, og evne til å formidle resultatene. Utvalget er tvilende til om det å stille strengere krav til kompe-

tanse er et hensiktsmessig virkemiddel. Strengere kompetansekrav vil kunne utelukke mange godt kvalifiserte personer fra å ta på seg forvaltningsrevisjonsoppdrag.

Utvalget viser også til at andre virkemidler og faktorer er viktige for å sørge for god kvalitet på forvaltningsrevisjonen, eksempelvis sammensetningen av personene som utfører revisjonen, hva slags praksis og erfaringer de samlet sett har på området, og lignende. Det avgjørende må være at oppdragsansvarlig revisor sørger for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres av personer med tilstrekkelige ferdigheter i metodikk og kunnskap om det tema som revisjonen omhandler, jf. i denne sammenheng punkt 26.4, hvor utvalget foreslår å innføre en felles nasjonal kvalitetskontroll med kommunerevisorene. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre de gjeldende kompetansekravene til oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjoner.

26.4 Sertifisering av revisor. Nasjonal kvalitetskontroll

26.4.1 Innledning

Temaet i dette punktet er statlig sertifisering av og tilsyn med revisor og kvalitetskontroll med revisjonen. Spørsmålet er om slike ordninger bør innføres for å sikre riktig kompetanse og god kvalitet i revisjonsarbeidet, noe som er premisser for tillit til revisjonen og god egenkontroll.

Utvalget har kommet til at det ikke bør etableres en statlig sertifiserings- og tilsynsordning for kommunal revisjon. Utvalget har lagt vekt på at kommunerevisors rolle er sterkt forankret i den kommunale egenkontrollen. Kommunestyret og kontrollutvalget har som kommunens tilsynsorganer et selvstendig ansvar for at revisjonen er trygghet, herunder et ansvar for å etablere trygghet for at man kan ha tillit til revisjonsordningen. Et statlig tilsyn med kommunerevisor kan og bør etter utvalgets mening ikke erstatte den folkevalgte kontrollen.

Utvalget mener i stedet at det bør etableres en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren, og at dette må forankres i kommuneloven. Etter utvalgets vurdering vil en slik ordning bidra til fortsatt kvalitetsutvikling i kommunal revisjon, samtidig som dette er mindre ressurskrevende enn en sertifiserings- og tilsynsordning. En slik løsning vil også støtte kommunestyret og kontrollutvalget i deres arbeid med å følge opp at kommunen underlegges forsvarlig og god revisjon. Utvalget fremmer ikke et forslag til

konkrete lovbestemmelser om dette, da utformingen av ordningen krever nærmere utredning.

26.4.2 Gjeldende rett

Kommunestyret og kontrollutvalget har ansvaret for å påse at regnskapene blir revidert på en betryggende måte, jf. kommuneloven §§ 76 nr. 1 og 77 nr. 4.

Kommuner kan kun velge oppdragsansvarlige revisorer som oppfyller kompetansekravene i forskrift 15. juni 2004 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 11. Ansatte revisorer og oppdragsansvarlige revisorer skal også oppfylle kravene til hederligandel, jf. revisjonsforskriften § 12. Kommuneloven § 79 stiller krav til revisors uavhengighet. Kommunene må selv vurdere om disse kravene er oppfylt.

Oppdragsansvarlige revisorer som reviderer i privat sektor (foretak som er revisjonspliktige etter revisorloven), må både være godkjente og oppfylle visse tilleggskrav, jf. revisorloven §§ 2-2 og 3-7. Godkjenning som registrert eller statsautorisert revisor krever at kompetansekravene og vandelskravene i lovens §§ 3-2 og 3-3 er oppfylt. Slik godkjenning kan suspenderes eller trekkes tilbake av Finanstilsynet, jf. revisorloven §§ 9-1 og 9-2.

Videre fastsetter revisorloven § 5b-2 at det skal føres periodisk kvalitetskontroll med revisorene som reviderer etter revisorloven. Deler av kontrollen utføres av Den norske Revisorforening (DnR), innenfor det Finanstilsynet bestemmer. Kvalitetskontrollen supplerer tilsynet som Finanstilsynet fører med revisorene og revisorselskapene. Finanstilsynets tilsyn og kontroll omfatter ikke revisjonsarbeid som utføres for kommuner.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har etablert en foreningsbasert kontrollordning for sine medlemmer som reviderer i kommunal sektor. Også DnR har etablert en kvalitetskontrollordning for kommunal revisjon for sine medlemmer, ved siden av den kontrollen som disse medlemmene er underlagt etter revisorloven.

26.4.3 Bakgrunn

Spørsmålet om sertifisering og tilsyn med revisorene i kommunesektoren ble tatt opp i forbindelse med endringene i kommuneloven i 2004, da loven åpnet for konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Flere av høringsinstansene, deriblant NKRF og KS, pekte på at sertifisering og tilsyn vil være en styrke for egenkontrollen. Departementet la den gang til grunn at spørsmålet måtte utredes

nærmere, og viste til at det skulle foretas en generell gjennomgang av statlig tilsyn med kommunesektoren, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002–2003), punkt 4.10 og 4.11. Tilsynsutvalget gikk ikke inn i denne problemstillingen, jf. NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, punkt 1.4.

Spørsmålet ble senere tatt opp igjen av en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet, som i 2008/2009 drøftet tiltak for å styrke egenkontrollen. Arbeidsgruppen mente i sin rapport *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* at det bør være statlig tilsyn med revisorer som reviderer kommuneregnskapene, på linje med tilsynet med revisorene i privat sektor, jf. punkt 9.5 og 9.6 i rapporten. Arbeidsgruppen mente også at tilsyn med forvaltningsrevisorer bør utredes, og at det bør etableres sertifisering av oppdragsansvarlige revisorer i kommunene, både for regnskaps- og forvaltningsrevisjon.

26.4.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at revisors arbeid skal tjene som grunnlag for beslutninger og læring i kommunene. Det er avgjørende for kommunenes styring og kontroll at revisjonen holder et faglig høyt nivå, og at man ellers kan stole på revisors arbeid. Også andre brukere av revisjonens arbeid enn kommunene selv, så vel staten som allmenheten, må ha tillit til at revisjonen i kommunal sektor bygger på den nødvendige kompetanse og objektivitet.

Utvalget viser til at kommuneloven med forskrifter inneholder flere bestemmelser som skal sikre kompetansen og tilliten til revisor. Spørsmålet er om disse reglene bør suppleres med en statlig sertifiserings- og tilsynsordning eller en nasjonal kvalitetskontroll, som ytterligere kan bidra til å styrke revisjonsarbeidet og tilliten til revisor.

Utvalget går først inn på sertifisering som virkemiddel alene. Deretter drøftes sertifisering og tilsyn i sammenheng, før utvalget kommer inn på muligheten for å etablere en nasjonal kvalitetskontrollordning.

26.4.4.1 Sertifisering

Basert på en undersøkelse som NKRF gjorde i 2012, synes det å ha vært en positiv utvikling i kompetansen til revisorene i kommunal sektor. Undersøkelsen viser at revisjonsenhetene i dag har flere revisorer som fyller kvalifikasjonene for å ta oppdragsansvar. Dette tilsier at regnskapsrevisjonen er vesentlig faglig styrket de siste 10–15 årene. Også innenfor forvaltningsrevisjon har

kompetansen blitt markant styrket. Utvalget går ikke nærmere inn på i hvilken grad det er behov for å styrke kompetansen i kommunal revisjon. Dette vil kreve nærmere undersøkelser. Utvalget har ikke drøftet om kompetansekravene til regnskapsrevisor bør endres.

I spørsmålet om det bør innføres en sertifiseringsordning, er utgangspunktet at sertifisering eventuelt innføres som vilkår for å kunne ta ansvar for et kommunalt revisjonsoppdrag. Det sentrale ved sertifisering er at det etableres en sertifiseringsinstans, en mellommann, som bekrefter at den aktuelle revisor tilfredsstillende de krav som loven stiller, og godkjenner at revisor skal kunne velges av kommuner som oppdragsansvarlig. Etter utvalgets vurdering vil dette alene ikke ha avgjørende effekt på kompetansen hos revisorene. Hvilken kompetanse som kreves av revisor for å bli sertifisert for oppdragsansvar, må bero på hvilke kompetansekrav lov og forskrift angir for å kunne bli sertifisert. Sertifisering vil derfor i seg selv ikke sikre nødvendig kompetanse. Også med en sertifiseringsordning vil det være selve kompetansekravene som er avgjørende, slik det er etter gjeldende rett. Sertifisering kan bidra til å utvikle kompetansen dersom sertifisering forutsetter etterutdanning. Men også etterutdanningskrav kan kreves i lov uten sertifisering.

Sertifisering innebærer å bekrefte i forkant at revisor har den nødvendige kompetanse og praksis. I dette ligger det som utgangspunkt ingen bekreftelse på at den aktuelle revisor utfører godt revisjonsarbeid. Utvalgets vurdering er derfor at sertifisering i seg selv heller ikke sikrer godt revisjonsarbeid. Mangel på sertifisering kan være en følge av at det er avdekket vesentlige mangler i revisjonsarbeidet eller brudd på vilkårene for å kunne praktisere som revisor. Dette beror imidlertid på at sertifisering kobles til et tilsyn med sanksjonsmuligheter.

Ved at sertifiseringsinstansen bekrefter overfor omverdenen at revisor har den kompetanse og vandel som loven krever, kan sertifisering bidra til å styrke tilliten til at de oppdragsansvarlige revisorene har de nødvendige forutsetningene. På den andre siden vil utvalget peke på at tilliten til revisor også avhenger av kvaliteten på revisjonsarbeidet. Først med mulighet for å kalle tilbake godkjenningen, vil registeret over sertifiserte revisorer få større troverdighet.

Det er avgjørende at revisjon i kommunal sektor bygger på kunnskap om sektoren, organisering og styring i kommunene mv. Etter utvalgets vurdering må godt revisjonsarbeid sikres og utvikles gjennom andre virkemidler enn sertifisering

alene. Det sentrale for å styrke kompetansen i kommunal revisjon vil etter utvalgets vurdering måtte være de kompetansekravene som stilles, de kompetansetilbudene som bransjen selv gir, og i hvilken grad arbeidsgiverne og den enkelte ansatte sørger for å vedlikeholde og utvikle sin kompetanse. Der kommunene er eier av revisjonsvirksomheten, vil kommunene selv også ha et ansvar for utvikling av gode revisjonsmiljøer.

Utvalget vil også peke på at det offentlige utdanningssystemet må legge til rette for at det utdannes kandidater som har det nødvendige grunnlaget for å revidere i kommunal sektor, slik at rekrutteringen til kommunal revisjon kan sikres. En sertifiseringsordning kan medvirke til utvikling av utdanningstilbud rettet mot kommunal revisjon. En sertifiseringsordning kan også ses på som en offentlig anerkjennelse av kommunal revisjon som fag, noe som kan være et bidrag til å styrke rekrutteringen til kommunal revisjon.

Utvalgets samlede vurdering er at det ikke foreligger tunge nok grunner til å innføre en lovbestemt sertifiseringsordning alene. Dette står ikke i veien for at bransjen selv etablerer frivillig sertifisering. Etablering av en sertifiseringsordning vil imidlertid danne grunnlag for en tilsynsordning med sanksjonsmuligheter (tilbakekalling av sertifisering).

26.4.4.2 *Sertifisering og tilsyn*

Tilbakekalling av sertifisering

Utvalget viser til at en sertifiseringsordning blir et mer kraftfullt virkemiddel i kombinasjon med en tilsynsordning og sanksjonsmuligheter overfor revisor. Sertifiseringsorganet kan gis myndighet til å tilbakekalle sertifiseringen. Tilbakekalling er spesielt aktuelt som virkemiddel der det avdekkes vesentlige mangler ved revisjonsarbeidet, eller der det foreligger andre forhold (skikkethet, vandel og så videre) som svekker tilliten til revisor.

Tilbakekalling er et tiltak som bidrar til at revisjonen ikke utføres av revisorer som ikke er egnet for oppgaven. En slik ordning må antas å kunne virke sterkt disiplinerende på revisorene. Å innføre sertifisering med en mulighet for tilbakekalling kan således virke positivt på kvalitetsutviklingen i kommunal revisjon.

For å kunne innføre en slik ordning må det etableres et tilsyn med revisorene. Dette for at tilbakekalling blir et reelt og aktivt virkemiddel ved behov. Et tilsyn må rustes med kapasitet og kompetanse til å kunne vurdere og sørge for at tilbakekall foretas på et riktig faglig og rettslig grunnlag.

I og med at tilbakekalling vil være utøvelse av myndighet, bør et slikt eventuelt tilsyn forvaltes av et offentlig organ som er uavhengig.

Statlig tilsyn

Utvalget legger til grunn at tilsyn er et sterkt statlig virkemiddel som må ha en særskilt begrunnelse, forankret i sentrale samfunnsverdier og hensyn. Statlig tilsyn med kommunene må vurderes i lys av hensyn som rettssikkerhet, bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet, det kommunale selvstyret og en formåls effektiv offentlig ressursbruk.⁴ Dette må også være rammene for vurderingen av statlig tilsyn med revisorer i kommunesektoren.

Utvalget viser til at regnskapsrevisor i privat sektor er samfunnets tillitsmann, en rolle revisor har overfor kapitalmarkedet, eiere, kreditorer, ansatte, offentlige myndigheter og andre. Dersom for eksempel en person ønsker å engasjere seg økonomisk i et foretak, må personen kunne ha tillit til at foretakets *regnskap* er troverdig. Hovedoppgaven for regnskapsrevisor er gjennom sine uttalelser om foretakets årsregnskap å etablere slik tillit. De ulike brukerne av årsregnskapet må også feste lit til at *revisors* konklusjoner både er uavhengige og faglig forsvarlige. Samfunnets behov for tillit til revisor i privat sektor er også begrunnelsen for det tilsynet som Finanstilsynet utfører.

Også kommuneregnskapet har flere brukere som alle må kunne stole på at regnskapet gir en riktig fremstilling av kommunens ressursbruk og økonomiske utvikling. Kommunestyret og kontrollutvalget har som ledd i kontrollen med administrasjonen behov for tillit til at regnskapsrevisor kan uttale seg korrekt og uhildet om årsregnskapet. Her er kommunerevisors rolle å legge grunnlaget for at kontrollutvalget og kommunestyret kan utøve sin tilsynsfunksjon. Dette gjelder ikke bare forvaltningsrevisjon, men prinsipielt sett også regnskapsrevisjon. Revisors arbeid og uavhengighet er samtidig viktig for at staten, innbyggere og andre kan ha tillit til at feil og mangler ved kommunens regnskap avdekkes.

Kommunerevisor har selv ansvar for at det kan etableres tillit til revisors arbeid. Over tid vil revisor avhenge av tillit, og det må derfor kunne antas at revisor selv har sterke incentiver til å utføre et kvalitetsmessig og uavhengig arbeid.

Kommunens tilsynsorganer har på sin side et selvstendig ansvar for å sikre tillit til revisjonsordningen. Utvalget viser til at revisorene i kommunal sektor ikke bare er å regne som allmennhetens tillitspersoner. Kommunerevisor har også en sentral funksjon i å støtte opp om den folkevalgte styringen og kontrollen av kommunene. Utvalget legger til grunn at i kommunestyrets og kontrollutvalgets ansvar for å ha en betryggende revisjon, ligger det også et selvstendig ansvar for å vurdere om revisors arbeid er et faglig og uavhengig grunnlag for å utøve tilsynet med den kommunale forvaltning.

I praksis betyr dette at kontrollutvalget må skaffe seg informasjon om revisor og revisjonsarbeidet, slik at det kan gjøre seg en oppfatning av om arbeidet er uavhengig og i tråd med lov og forskrift. Gjennom dialogen med revisor må kontrollutvalget skaffe seg trygghet for at *kommunen* kan ha tillit til kommunens revisor, hva gjelder både det faglige og revisors objektivitet. Kontrollutvalget kan gjennom dette også bidra til at *allmennheten* kan ha tillit til revisor. Kontrollutvalget må følge opparbeide seg kunnskap om hva god revisjon innebærer og krever av revisor, og hva som skal til for å ha tillit til den. For et folkevalgt organ som kontrollutvalget vil det imidlertid være en krevende oppgave å gjøre selvstendige vurderinger av kvaliteten på revisors arbeid. Det kan ikke forventes at kontrollutvalget skal kunne utføre faglige kontroller med revisors arbeid på linje med et profesjonelt tilsyn.

Samlet vurdering

Målet, det å sikre tillit til regnskapet og revisjonen, er det samme når tilsyn med kommunal regnskapsrevisjon skal drøftes. Utvalget vil peke på at behovet for slik tillit i kommunal sektor bygger på til dels andre forhold enn i privat sektor. En sentral forskjell er at feil i et kommuneregnskap ikke vil ha de samme potensielle skadevirkningene for næringslivet ved økonomiske engasjementer med kommunene. Kommunene har ingen investorer og kan ikke fri seg fra sine forpliktelser (konkursforbudet). Dette verner kreditorene. Således er det av hensyn til næringslivet ikke det samme behovet for statlig tilsyn med kommunal revisjon.

Utvalget mener at kommunestyret og kontrollutvalget fortsatt må ha ansvaret for at kommunens revisjonsordning er god og tillitsskapende. Det må være en del av det kommunale selvstyret å sørge for at revisjonsordningen fungerer etter hensikten. Etter utvalgets vurdering kan ikke et

⁴ Se NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, og Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

statlig tilsyn med kommunerevisorene erstatte det ansvaret kommunestyret og kontrollutvalget bør ha. Når kommunens kontrollorganer selv skal fatte beslutninger med grunnlag i revisors arbeid, kan et statlig tilsyn ikke erstatte at kommunen må gjøre egne vurderinger av kvaliteten i revisors arbeid og uavhengighet. Statlig tilsyn med kommunal revisjon kan imidlertid ses på som et virkemiddel for å støtte kontrollutvalgene i arbeidet med å sikre betryggende og tillitsskapende revisjon.

Utvalget viser til at etablering av et statlig tilsyn vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for staten. For et aktivt tilsyn som også skal kunne ilegge sanksjoner, må det etableres et statlig tilsynsorgan med tilstrekkelig kapasitet og nødvendig kompetanse. Selv om Finanstilsynet har etablert et tilsynsmiljø, er det ikke opplagt at et eventuelt tilsyn med kommunale revisorer bør legges til Finanstilsynet. Finanstilsynets primær oppgave er knyttet til behovet for tillit til revisor i privat sektor. Kredittilsynet har tidligere gitt uttrykk for at det ikke vil være naturlig å blande tilsynet med aktører i privat sektor og et tilsyn med om kommuner har forsvarlig revisjon av virksomheten.⁵ I så fall tilsier dette at et eventuelt statlig tilsyn med kommunal revisjon må organiseres på annen måte, og at det da vil måtte bli tale om å opprette et nytt statlig organ, med de kostnader det vil medføre.

Utvalgets samlede vurdering er at det ikke bør innføres en statlig tilsynsordning for kommunal revisjon. Utvalget legger vekt på revisors rolle som del av den folkevalgte kontrollen og at kommunens tilsynsorganer selv har et ansvar for å sikre en betryggende revisjon som kommunen selv kan bygge sin kontroll på, og som andre kan ha tillit til. I det øverste kontrollansvaret for den kommunale forvaltningen ligger ikke bare en plikt for kommunestyret til å velge revisjonsordninger som holder et godt faglig nivå, men også en rett til å bytte revisor om situasjonen gir grunn til det. Utvalget vil i stedet peke på at kontrollutvalgene kan rustes for å ivareta påseansvaret overfor revisjonen med andre virkemidler enn et lovbestemt tilsyn.

26.4.4.3 Ekstern kvalitetskontroll

Utvalget vurderer her om det bør innføres en lovbestemt nasjonal kvalitetskontroll i kommunal

sektor, som kan erstatte dagens foreningsbaserte kontrollordninger.

Utvalget viser til at en kvalitetskontroll på mange måter vil tilsvare det som undersøkes ved et tilsyn. Også en kvalitetskontroll vil dreie seg om revisors etterlevelse av regelverk, både hva gjelder revisors uavhengighet og revisjonsutførelsen. Det som først og fremst skiller et tilsyn fra en lovbestemt kvalitetskontrollordning, er at det ikke er knyttet sanksjoner til kvalitetskontrollen. Kvalitetskontroll har for utvalget et mykere preg enn tilsyn, med rettleiding, kvalitetsutvikling og læring som hovedformål, uten at kontrollinstansen skal ta stilling til eventuelle sanksjoner. Mottaker av resultatet av kvalitetskontrollen er primært revisor selv, og ikke et statlig organ som skal vurdere pålegg eller sanksjoner.

Utvalget viser til at revisorene som reviderer i privat sektor, etter revisorloven er underlagt en periodisk ekstern kvalitetskontroll. Dette er et særlig tiltak som kommer i tillegg til det Finanstilsynet utøver etter finanstilsynsloven. Formålet med kvalitetskontrollen er å sikre at revisor holder et kvalitetsnivå som oppfyller gjeldende normer og yrkesetiske regler.

Både NKRF og DnR har etablert sine egne foreningsbaserte ordninger for kvalitetskontroll med medlemmene som reviderer i kommunal sektor. Disse ordningene bygger på det samme formål og innhold som den lovpålagte kontrollen i privat sektor, og omfatter i tillegg til regnskapsrevisjon også forvaltningsrevisjon.

Utvalget legger til grunn at dårlig revisjonsarbeid må påpekes og følges opp. En ekstern kvalitetskontroll vil være en støtte for revisors eget kvalitetsarbeid. Etter utvalgets vurdering vil også legitimiteten til revisorene i kommunal sektor kunne styrkes hvis det føres en ekstern og uavhengig kontroll med kvaliteten på revisors arbeid.

En lovbestemt kvalitetskontrollordning har den fordel at ordningen omfatter alle revisorer, uavhengig av foreningstilknytning. Dette sikrer at alle aktørene i det kommunale revisormarkedet underlegges *samme* kontroll. Dermed blir ikke kvalitetskontrollen avhengig av hvordan de ulike revisorforeningene legger opp kontrollene, eller av at sentrale forhold eventuelt vektlegges ulikt.

Utvalget vil også peke på at en nasjonal kvalitetskontroll som bygger på åpenhet om resultatene, vil kunne bidra til at kontrollutvalgene, og samfunnet for øvrig, kan få mer kunnskap om revisorenes arbeid i kommunal sektor, hva som praktiseres som god kommunal revisjonsskikk, og hva som er godt revisjonsarbeid.

⁵ Kredittilsynets brev av 17. februar 2003 til Kommunal- og regionaldepartementet.

Utvalget vil fremheve betydningen av at kontrollutvalgene støttes i arbeidet med å påse at revisjonen er betryggende. En nasjonal kvalitetskontrollordning kan legge til rette for at resultatet av kvalitetskontrollen også gjøres kjent for kontrollutvalgene, og således bidra til at kontrollutvalgene kan ivareta sitt påseansvar. Utvalget viser til at kontrollutvalgene i dag ikke uten videre har resultatene av de foreningsbaserte kvalitetskontrollene å støtte seg på i sin oppfølging av revisor, slik departementets *Kontrollutvalgsboken* anbefaler (departementets publikasjon H-2254).

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det etableres en felles nasjonal kvalitetskontroll med kommunal revisjon, hvor det er revisor selv og kontrollutvalgene som følger opp resultatene av kvalitetskontrollen, og ikke en statlig instans. Dette må antas å være mindre ressurskrevende enn etablering av et nytt statlig tilsyn.

En nasjonal ordning må utformes slik at den sikrer uavhengighet, og at det ikke er interessekonflikter mellom de som kontrollerer, og den som blir kontrollert. Utvalgets vurdering er derfor at en lovbestemt ordning ikke bør legges til én av bransjeforeningene. Utvalget foreslår som en mulighet at ansvaret for å forvalte ordningen legges til departementet, og at departementet utpeker representanter til en nemnd for kvalitetskontroll som skal forestå kontrollen på departementets vegne. Dette kan for eksempel være representanter med erfaring fra kvalitetskontroll, fra privat og kommunal sektor, andre med erfaring fra praktisk revisjon og kompetanse på kommunal sektor og representanter fra akademia.

En nasjonal ordning for kommunal sektor må innrettes slik at det ikke blir unødig dobbel kvalitetskontroll for de private revisorene som er

underlagt lovbestemt kvalitetskontroll etter revisorloven. Samtidig bør det være slik at den kommunale ordningen kan se på forhold hos den kontrollerte som har særlig betydning for kvaliteten på kommunale revisjonsoppdrag. Kvalitetskontroll i kommunal sektor bør kunne bygge på annen utført kvalitetskontroll så langt dette er dekkende.

Ressursbruken ved en slik ordning vil avhenge av hvor ofte revisor skal være gjenstand for kontroll. Dersom en statlig kvalitetskontrollordning kan «adoptere» de foreningsbaserte ordningene hva gjelder ressursbruk og hyppighet, vil den samlede ressursbruken på dette i sektoren ikke bli vesentlig endret med en lovbestemt ordning.

Utvalget har av kapasitetsmessige grunner ikke utredet det nærmere innholdet i en nasjonal kvalitetskontroll og de økonomiske og administrative konsekvensene av dette. Utvalget har ikke tatt stilling til alle forhold som ordningen må bygge på. Eksempelvis gjelder dette hvor ofte kvalitetskontrollen bør skje. Det må også utredes nærmere hvordan ordningen bør innrettes for henholdsvis regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Følgelig fremmer ikke utvalget forslag til konkrete lovbestemmelser.

Utvalget antar at revisorlovens bestemmelser om innholdet i kvalitetskontrollen langt på vei bør kunne gjelde tilsvarende for revisjon av kommuner og fylkeskommuner. Erfaringene fra de foreningsbaserte kvalitetskontrollene bør tas med i vurderingen. Der det er behov for det, må det tas høyde for ulikheter mellom revisjon i kommunesektoren og revisjon av revisjonspliktige i privat sektor.

Kapittel 27

Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet

27.1 Innledning

Kommunene kan, innenfor lovens rammer, velge å legge ansvaret for oppgaveløsning til egen administrasjon eller til ulike enheter utenfor administrasjonen, for eksempel kommunale foretak, ulike organer for interkommunalt samarbeid, stiftelser, aksjeselskaper, samvirkeforetak mv. Utvalget har vurdert hvordan kommunestyret kan ivareta politisk kontroll med virksomheten i selskaper og lignende, og hvilke kontrollordninger kommuneloven bør legge til rette for.

Kommunene har benyttet seg av organisering i selskaper mv. i lang tid. Allerede fra slutten av 1800-tallet er det mange eksempler på at kommunene valgte å organisere deler av sin drift i selskaper: elektrisitetsverk, renovasjonsverk, badeanstalter, folkekjøkken, kino, sporveier mv.¹ De siste tiårene har imidlertid bruken av selskapsformen økt betraktelig. Selvstendige operative enheter har vært vurdert som en god modell for økonomisk og politisk kontroll, og selskapsorganisering legger grunnlaget for et mer resultatorientert demokrati. I tillegg har EØS-avtalens regler om offentlig støtte bidratt til økt bruk av selskapsorganisering i kommunene, og det er grunn til å vente at denne utviklingen vil fortsette.

Undersøkelser viser at kommunene ikke alltid evner å gjøre seg nytte av de styringsmulighetene som ligger i selskapsorganiseringen.² Dette innebærer en risiko for at den politiske kontrollen med selskaper blir dårlig, og at selskapsformen gjør at de folkevalgte mister innflytelse.

Etter utvalgets oppfatning er de viktigste styringsvirkemidlene allerede på plass i lovverket, men utvalget vil peke på at kommunestyret, kon-

trollutvalget og administrasjonen i større grad bør ta i bruk de styringsvirkemidlene som allerede står til rådighet. Utvalget foreslår lovendringer på fire områder: Innføring av krav om eierskapsmeldinger vil aktivisere både administrasjonen og kommunestyret i forhold til selskapene. Kontrollutvalget og revisjonen får utvidet rett til innsyn i selskaper. I tillegg blir det foreslått å klargjøre at eierskapskontroll er revisjon, slik at det kun er revisjonen som kan utføre slik kontroll. Det foreslås også at kontrollutvalget skal lage en samlet plan for forvaltningsrevisjon av kommunens egen virksomhet og med selskaper kommunen har eierinteresser i.

27.2 Kommuners eierstyring av ekstern virksomhet. Eierskapsmelding

27.2.1 Innledning

I utvalgets mandat står det at utvalget skal vurdere om det bør innføres regler om kommuners eierstyring av virksomhet som foregår i kommunale foretak, selskaper, samarbeid mv., for eksempel krav til eierskapsmelding. Det er i dag ingen lovregulering om hvordan kommunene skal utøve sin eierstyring. Utvalget foreslår her at det innføres et lovbestemt krav om eierskapsmelding.

Med begrepet eierstyring menes den styring kommunene har med slike selskaper, og den måten de forvalter sitt eierskap på. Den styringen som gjøres i selskapet av styret og daglig leder, er noe annet. Det kalles selskapsstyringen og er noe eierne ikke skal involvere seg direkte i. Eierstyring og selskapsstyring er således to ulike ting som gjøres av ulike personer/instanser. Dette må skilles fra hverandre, men samtidig er det noen grenseflater og krysningspunkter. Daglig leder og styret skal stå for den daglige driften av selskapet uten direkte inngripen fra eierne. Eierne gir gjennom formelle styringskanaler som vedtekter/selskapsavtale og gjennom generalforsamling (AS)/representantskap (IKS) styringssignaler om for eksempel målsettinger for selskapet. Dette er for-

¹ Edgar Hovland, «Grotid og glanstid 1837–1920», i boken *Folkestyre i by og bygd gjennom 150 år*, Næss mfl.

² Hilde Bjørnå og Harald Torsteinsen, «Agencies and transparency in Norwegian local government», *Scandinavian Journal of Public Administration* 16, 2012, nr. 1, side 5–25, og *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, Hild Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold, NIBR-rapport 2015:1.

melle styringssignaler fra eierne til styret og daglig leder som de skal styre selskapet etter.

Eierstyring skiller seg også fra kontrollutvalgets selskapskontroll. Dette er en del av kontroll- og revisjonsarbeidet i kommunen. Etter kommuneloven § 77 nr. 5 skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper mv. Dette behandles nærmere i punkt 27.4.

27.2.2 Gjeldende rett

Kommuneloven regulerer ikke noe direkte om eierstyringen.

Den formaliserte delen av eierstyringen, som er den eierstyringen som gjelder for alle eiere, reguleres av lovgivningen for selskapet. Aksjeloven har bestemmelser om vedtekter ved stiftelse av selskaper og om generalforsamling. Lov om interkommunale selskaper har bestemmelser om selskapsavtale ved opprettelsen av interkommunale selskaper og om representantskapsmøtet.

Den delen av kommunens eierstyring som kommer i tillegg til dette, kan for eksempel være direkte kontakt med selskapet gjennom eiermøter mellom kommune 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.

27.2.3 Rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning

I forskningsrapporten *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*³ har Norsk institutt for by- og regionforskning undersøkt i hvilken grad og hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgt styring over den delen av virksomheten som er organisert i fristilte selskaper.

Omfang og utvikling av kommunale selskaper

Rapporten viser at antallet kommunale aksjeselskaper (AS) ble mer enn fordoblet fra år 2000 til 2009, men at veksten har flatet ut etter det. I 2014 var det registrert 1 775 kommunaleide aksjeselskaper og 245 interkommunale selskaper (IKS). Kommunale aksjeselskaper sysselsetter om lag 35 600 personer, og de interkommunale selska-

pene sysselsetter 6 333. Det er flest selskaper i de større byene, men fordelingen av selskaper per innbygger er ganske jevn i de ulike kommuner.

Elektrisitetsforsyning, eiendomsdrift, tilrettelagt arbeid, næringsutvikling og samferdsel er de oppgavene som oftest er organisert som AS. De vanligste virksomhetene som organisert som IKS, er vann, avløp og renovasjon, generell offentlig administrasjon, brannvern, kultur og undervisning.

Innholdet i og formålet med eierstyring i kommunen

Ved selskapsorganisering i selvstendige rettssubjekter er både hensikten og konsekvensen at selskapets ledende organer skal ha betydelig grad av frihet til å drive virksomhetene, og at det er grenser for hvor mye kommunen som eier kan og bør involvere seg i selskapets virksomhet/daglige drift. Samtidig har kommunestyret det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av kommunalt eide selskaper.

Eierstyringen er således delvis den samme som for andre eiere i selskaper, samtidig som det at selskaper er opprettet av og driver på oppdrag fra et folkevalgt organ, innebærer at det også kan være aktuelt å ivareta politiske formål.

Eierstyring i kommunale selskaper er således mer kompleks enn eierstyring i private selskaper. Samtidig er mange sider av eierstyringen felles for private og kommunalt eide selskaper. Etter NIBRs oppfatning er økt bevissthet rundt formål og hensyn bak eierstyringen viktig, og kommunale styringsdokumenter bør skille mellom de ulike formål og hensyn som styringen skal ivareta.

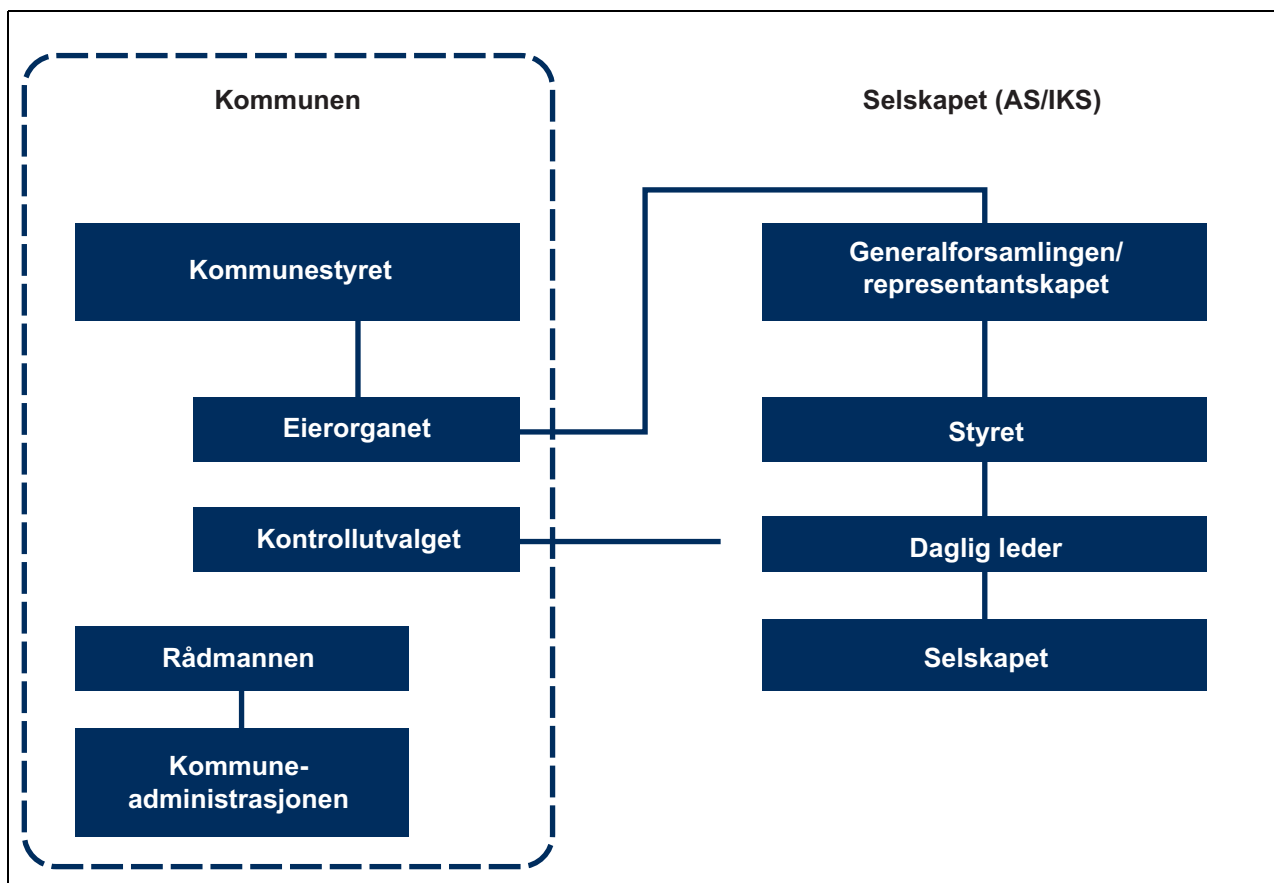
Virkemidler og forutsetninger for eierstyring

NIBR-rapporten gjennomgår ulike virkemidler for eierstyring og forutsetninger for å kunne utøve god eierstyring.

Viktige sider ved eierstyringen skjer ved etableringen av selskapet. Da blir selskapets formål fastsatt i selskapets vedtekter og øvrige styrende dokumenter. Etableringen innebærer også valg av selskapsform og regulering av relasjonen mellom eierne dersom det er flere eiere enn én. Senere skjer eierstyringen særlig gjennom generalforsamling/representantskapsmøte samt eiermøter.

Eierstyringen skjer gjennom en rekke dokumenter som vedtekter/selskapsavtale etter aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, eierstrategi og eierskapsmelding, avtaler og oppdragsbrev, selskaps-spesifikke eierstrategier utar-

³ *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, Hild Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold, NIBR-rapport 2015:1.



Figur 27.1 Eierstyring og selskapsstyring etter aksjeloven og IKS-loven¹

¹ *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, Hild Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold, NIBR-rapport 2015:1, side 96

beidet av kommunen om utøvelse av eierskap overfor det enkelte selskap, mål- og resultatkrav og delegeringsreglement.

I og med at selskapets styre er selskapets ledende organ på vegne av generalforsamlingen eller representantskapet, vil styrets sammensetning og rolle være viktig i den kommunale eierstyringen.

Til slutt fremheves det i rapporten at også administrasjonssjefen og administrasjonen kan spille en rolle i den kommunale eierstyringen, selv om selskapene ligger utenfor administrasjonssjefens instruksjonslinje.

I rapporten understrekes det at det er viktig å skille mellom det enkelte selskapets organisering og styring på den ene siden og organiseringen og styringen av det kommunale eierskapet på den andre siden. Dette er blant annet illustrert i figur 27.1.

For å kunne utnytte disse virkemidlene og utøve god eierstyring må visse forutsetninger være til stede. Sentralt her er informasjon og åpenhet. Kompetanse hos de folkevalgte i deres rolle som eiere og eventuelt som innvalgt i styrer

samt administrasjonens kompetanse i rollen som støttefunksjon for de folkevalgte er også viktig. Videre er etikk og pålitelighet samt mulighet for kontroll med iverksettelsen av politiske vedtak sentralt.

Hvor ligger utfordringene

I NIBR-rapporten understrekes det at det er store forskjeller mellom kommunene i hvordan de utnytter de styringsmulighetene de har. Mange kommuner har for eksempel utarbeidet en eierstrategi og behandlet en eierskapsmelding der de regelmessig gjennomgår alle kommunens eierposter. Men et betydelig mindretall av kommunene har ikke slike dokumenter, til tross for at det i rapporten fremkommer at styrerepresentantene mener at kommunenes eierskapsmelding er det viktigste virkemidlet for folkevalgt styring.

Ofta er det et fåtall av de folkevalgte som er involvert i eierstyringen. Det kan være formannskapet eller bare ordføreren som er involvert. Vanligvis er det ordføreren som representerer kommunen på generalforsamlinger eller repre-

sentantskapsmøter. Han eller hun konsulterer i mange tilfeller administrasjonssjefen i for- og etterkant av slike møter, men i en stor andel av kommunene skjer ikke engang det. Kommunene har således samlet sett begrenset kapasitet, kompetanse og bevissthet rundt eierstyringen sin. Det finnes eksempler på at noen kommuner har utviklet administrasjonssjefens og administrasjonens støttefunksjon på en svært organisert og systematisk måte. Men i et stort antall kommuner ser det ut til at ordføreren selv må ta mye av ansvaret for å holde seg oppdatert og informert om selskapenes virksomhet.

Samlet sett viser undersøkelsene at det er et betydelig informasjonsunderskudd til politikerne om de kommunalt eide selskapene i mange kommuner. Mange folkevalgte mener at kommunestyrene ikke får tilstrekkelig informasjon om selskapene, og at de fleste folkevalgte ikke er godt nok informert om dem. Mange kommuner har ikke gjennomført tiltak for å bygge kompetanse om selskapene og systemene for eierstyring blant de folkevalgte. Forskerne konkluderer med at mange kommuner ikke i tilstrekkelig grad utnytter de muligheter som finnes for å sikre et godt informasjonsgrunnlag for at politikerne skal kunne ivareta eierstyringen på en god måte. Eierskapsstyringen fremstår som et område hvor en begrenset andel av de folkevalgte er direkte involvert, der ordføreren, formannskapet, de folkevalgte styremedlemmene og kontrollutvalgsmedlemmene har betydelige roller. Dette kan medføre at kommunen ikke utnytter sin samlede folkevalgte kompetanse og kapasitet til å identifisere politiske sider ved selskapene og å diskutere eierskapspolitikken.

Anbefalinger i rapporten

NIBR mener ikke at kommunene bør unngå AS og IKS ut ifra demokratiske hensyn. De understreker imidlertid at det er viktig at kommunene bevisstgjøres på hvilke krav eierskapsstyringen stiller for at god folkevalgt styring skal kunne ivaretas. De mener at det må sikres et *pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre*, og at det ikke nødvendigvis er de folkevalgte selv som må håndtere alt dette.

Pålitelig og ansvarlig styre dreier seg først og fremst om innsyn og kontroll. NIBR peker på at en systematisk og organisert oppfølging av selskapene fra kommuneadministrasjonens side kan være en avgjørende støttefunksjon for de folkevalgte.

Borgernært styre dreier seg i stor grad om kommunens evne til å identifisere og håndtere de politiske aspektene ved selskapenes etablering, strategier og drift. NIBR viser her til at et bredere utvalg av folkevalgte enn det som ofte er tilfellet i dag, bør involveres i kommunens eierskapspolitikk.

Effektivt styre dreier seg om lønnsomhet, innsparing og rasjonalisering i forhold til det enkelte selskapet. I tillegg dreier det seg om en helhetlig eierskapspolitikk og en eierstrategi som omfatter hele selskapsporteføljen, og som eierstrategiene overfor det enkelte selskap er forankret i.

I rapporten blir det fremhevet at en viktig forutsetning for å få en god folkevalgt styring er at kommunene legger opp til at eierskapspolitikken får en god forankring i brede og helhetlige politiske prosesser i eierkommunene. Et grep for å få dette til kan være å forankre eierskapsmeldinger i kommuneplanens samfunnsdel.

Rapporten tar også opp den dimensjonen at mange selskaper eies av flere kommuner. NIBR påpeker her at det er viktig at ledelsen i selskapet kan forholde seg til enhetlige signaler fra eierne, og at kommunene derfor må avklare en omforent eierskapspolitikk i forkant. Det bør derfor opprettes felles arenaer for politiske avklaringer mellom eierkommunene.

27.2.4 Utvalgets vurderinger

Hvorfor lovregulere eierstyring?

En stadig større del av kommunal virksomhet settes ut i kommunale selskaper. Det vises her til NIBR-rapporten som er omtalt foran. Utvalget legger til grunn at denne utviklingen vil fortsette. Samtidig legger utvalget vekt på at kommunene bør ha et bevisst forhold til eierskapet og styringen av dette. God folkevalgt styring av eierskapet med forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser og god støtte i kommunens administrasjon er viktig.

Utvalget har merket seg at selskapsorganisering er underlagt aktiv politisk kontroll i mange kommuner. Men samtidig er det en tendens til at tydelige prestasjonskrav til selskapene mangler, og at lokalpolitikkerne mangler interesse for selskapene. Flere kommuner strever med å få til en eierstyring med bred folkevalgt forankring der kommuneadministrasjonen understøtter disse prosessene, og ordførere strever med å skaffe seg nødvendig og relevant informasjon i sin utøvelse av kommunens eierstyring.

I tillegg inngår selskapene i komplekse eierstrukturer som det er vanskelig å trenge gjennom for politisk styring og kontroll.⁴ Økt bruk av selskapsformer kan føre til fragmentering, som kan skape problemer med å holde oversikt og fordele ansvar. Dette innebærer risiko for at den politiske kontrollen med selskapene blir svekket, og at selskapsformen gjør at de folkevalgte mister innflytelse. Selskapsorganisering kan representere et demokratisk underskudd i kommunene.

På denne bakgrunn mener utvalget at kommuneloven bør regulere kommunens eierstyring av kommunale selskaper e.l. God eierstyring er, etter utvalgets oppfatning, helt sentralt, ikke bare fordi selskapsorganisering skjer i stort omfang, men også fordi det ofte er viktige deler av kommunens virksomhet som settes ut i selskaper. Dette kan være oppgaver som er gitt kommunen gjennom lovgivning, nettopp fordi kommunen som et lokal-demokratisk organ skal ha en styring med dem. Da kan det være god grunn til å sørge for at kommunen faktisk har en viss styring over slike oppgaver, selv om oppgavene settes ut i selskaper. Det er også viktig at kommunens totale virksomhet ses i sammenheng.

God eierstyring gjennomføres i dag i mange kommuner. I andre kommuner kan det være et mindre bevisst forhold til dette. Hvordan en kommune vil utøve sin eierstyring, er opp til den enkelte kommunen. Det kommunale selvstyret tilsier at dette er innenfor kommunens handlingsrom og organisasjonsfrihet. Ved vurdering av om det bør lovfestes krav til eierstyringen, må det vurderes om det er noen grunner til å ha nasjonale regler på dette området. Det må også tas høyde for at god eierstyring i begrenset grad er noe som kan lovfestes. Det vil således uansett kun være aktuelt å lovfeste enkelte sider eller elementer ved eierstyringen.

Etter utvalgets vurdering tilsier bruk av offentlige midler og produksjon av offentlige tjenester at det er behov for bruk av noen sterkere rettslige virkemidler for å sikre god eierstyring av selskaper som forvalter dette.

Utvalget mener også at hensynet til rettssikkerhet kan tilsi krav til eierstyring. Ved å legge kjernevirksomhet ut i et selskap vil kommunens innbyggere bli avhengig av de tjenestene de mottar av selskapet. Dårlig eierstyring kan da føre til at innbyggerne ikke får det de har krav på.

Forutsetningen for at det skal kunne sies å være et behov for lovfesting, må være at eierstyringen i dag ikke er bra nok, og at det er en reell bekymring for at den fremover ikke vil være bra nok. Som NIBR-rapporten peker på, er det i mange kommuner mangler ved eierstyringen, mens det hos andre er god styring. Et regelverk kan imidlertid være et bidrag for å sikre et minimum av eierstyring i alle kommuner.

Etter utvalgets oppfatning er det gode grunner for å lovregulere noen minimumskrav til kommunenes eierstyring. Kommunene skal fortsatt ha stort handlingsrom for hvordan de vil utøve sin eierstyring.

Utvalget mener de sentrale formålene ved en lovregulering, som bør gjenspeiles i reguleringsform, utforming og omfang av en lovbestemmelse, er

- mer oppmerksomhet og bevissthet rundt eierstyring
- god eierstyring til beste for eiere og selskap
- mulighet for kommunen selv og innbyggerne til å følge med på viktige kommunale ansvarsområder som er overlatt til selskaper mv.
- forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser

Eierskapsmelding

Utvalget har vurdert hvordan en bestemmelse om eierstyring bør utformes, og hva den bør inneholde.

Etter utvalgets oppfatning er det mest hensiktsmessig å stille krav om eierskapsmelding. Det er et oversiktlig og godt verktøy som mange kommuner allerede benytter i dag. Det vil gjøre det lett både for kommunen selv, selskapene og allmennheten å finne relevant informasjon og å sammenligne kommuner. Å stille krav til at kommunestyret skal behandle en eierskapsmelding, vil sikre en bred og helhetlig prosess i kommunen. Utvalget foreslår derfor et krav om eierskapsmelding i kommuneloven.

Det sentrale i en slik bestemmelse er å fastslå at kommunen har plikt til å utarbeide en eierskapsmelding.

KS har utarbeidet et sett med anbefalinger for eierstyring.⁵ Utarbeidelse av eierskapsmelding er én av 21 anbefalinger. Der sies det blant annet at eierskapsmeldinger bør inneholde en oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid, prinsipper for eierstyring, juri-

⁴ Hilde Bjørnå og Harald Torsteinsen, «Agencies and transparency in Norwegian local government», *Scandinavian Journal of Public Administration* 16, 2012, nr. 1, side 5–25.

⁵ *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*, KS, 2015.

disk styringsgrunnlag, formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene og informasjon om selskapenes samfunnsansvar. Også i NIBR-rapporten fremheves eierskapsmeldinger som et nyttig verktøy for å utøve eierskap på en god og aktiv måte.

Eierskapsmelding omtales gjerne som et politisk og eventuelt administrativt førende dokument som gir en oversikt over kommunens engasjement i selskaper eid av kommunen. Et lovkrav om eierskapsmelding for alle kommuner vil markere det ansvaret kommunestyret har for å styre og kontrollere virksomhet som er lagt til selskaper og lignende.

Et krav om eierskapsmelding kan stå alene uten nærmere presiseringer av meldingens innhold. Utvalget mener imidlertid at det er sentralt å regulere noe om innholdet, det vil si et minstekrav for hva som skal inngå i en slik melding. Dette for å sikre at kravet får ønsket effekt både når det gjelder å regulere formålet med og innhold i kommunens arbeid med eierstyring, men også når det gjelder informasjonsverdien av meldingen.

Det varierer hvordan slike meldinger lages i dag, men meldingene inneholder gjerne en oversikt over kommunens selskapsportefølje og generelle prinsipper for godt eierskap. I tillegg er det ofte en omtale av de enkelte selskapene.

Utvalget mener at slike elementer bør fremgå av lovbestemmelsen som et minstekrav til eierskapsmeldingene. Kommunens prinsipper for eierstyring er et sentralt punkt. Det er viktig at kommunen har slike prinsipper og således er bevisst og tydelig i sin eierstyring. At dette står i en eierskapsmelding, vil gjøre det lett tilgjengelig både for de i kommunen som skal drive eierstyring, for det enkelte selskapet og for offentligheten.

Videre er det viktig at eierskapsmeldingen gir en oversikt over kommunens selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresse eller tilsvarende interesse i. En slik oversikt bør være så omfattende som mulig og dekke alle mulige varianter av selskaper e.l. som kommunen har eierlignende interesser i. Etter utvalgets oppfatning bør eierskapsmeldingen omfatte alle virksomheter, uavhengig av hvilken organisasjonsform som er benyttet, og uavhengig av eierandelens størrelse. I praksis er det vanlig at kommunenes eierskapsmeldinger har en slik bred tilnærming til hvilke selskaper og lignende som omtales i meldingene. Eierskapsmeldingen skal således selvsagt omtale aksjeselska-

per og interkommunale samarbeid etter IKS-loven. Dette gjelder uansett om kommunen bare er deleier i aksjeselskapet, og om det er et samarbeid mellom mange kommuner. Også samvirkeforetak, kommunalt oppgavefelleskap (dagens interkommunale samarbeid etter § 27), vertskommunesamarbeid og stiftelser som kommunen har en spesiell interesse i, bør tas med i en eierskapsmelding. Tilsvarende gjelder for kommunale foretak, selv om disse ikke er selskaper, og selv om kommunen ikke har noen eierinteresse i foretakene, all den tid disse er en del av kommunen. Hensynene og ideene bak eierstyring og eierskapsmelding er likevel viktige også for kommunale foretak.

Til slutt foreslås det at eierskapsmeldingen skal si noe om formålet med de enkelte selskaper og lignende. Det sentrale her er å få frem hva som er kommunens formål med å ha selskapet. Dette trenger ikke å være identisk med selskapets formål.

Meldingene vil med dette både gi oversikt over kommunens engasjement i selskaper og lignende og føringer på hvordan kommunen skal forvalte sitt eierskap. Til en viss grad vil det kunne sies at meldingene i praksis også gir føringer/styringssignaler overfor selskapene. Formelle styringssignaler må imidlertid i de fleste tilfeller også gis gjennom andre kanaler. Dette er avhengig av hvilken organisasjonsform det dreier seg om, og reguleringen av denne.

Utvalget understreker at det kan være aktuelt for kommunene å ta mer inn i eierskapsmeldingen enn det som følger av minstekravet. For eksempel vil det være en fordel om eierskapsmeldingen på et generelt nivå også gjør en vurdering av om den enkelte virksomheten fyller sin hensikt etter det formålet kommunen har med å være engasjert i denne.

Hvor ofte eierskapsmeldinger legges frem i dag, varierer noe og er ikke alltid regelmessig. Noen kommuner har årlige revideringer, mens andre kanskje gjør det én gang i valgperioden. En årlig revidering og behandling i kommunestyret er fornuftig og anbefales av KS. Utvalget legger til grunn at det er viktig både for kommunen selv og for andre som skal hente informasjon, at det gjøres en jevnlig gjennomgang og oppdatering, selv om mye vil være uforandret og bli stående. Utvalget mener at det bør være opp til kommunene hvor ofte de vil revidere eierskapsmeldingene, men at det skal skje minst én gang i hver valgperiode.

Den enkelte kommunes forankring av eierstyringen og administrasjonens rolle

Utvalget mener at saker som dreier seg om styring av selskaper eller behandling av saker i eierorganene til selskapene, bør behandles/forankres i kommunestyret eller annet folkevalgt organ. Det bør som utgangspunkt ikke overlates til en fullmektig eller representant for kommunen å ta stilling til hva som skal være kommunens syn i en sak. Utvalget mener at dette følger av de ordinære styrings- og ansvarslinjer, og vil ikke foreslå noen særskilte lovkrav om dette.

Utvalget vil i stedet peke på at eierskapsmeldingen, i tillegg til å si noe om hva kommunen eier, og dens formål med det enkelte selskapet, også bør si noe om hvordan løpende saker som knytter seg til utøvelsen av eierskapet, skal håndteres og forankres i kommunen. Dette foreslås ikke som en del av lovens minstekrav, men er noe kommunen selv bør vurdere å ta inn for å få en god eierskapsmelding som bedre gjør eierrepresentanten i stand til å ivareta kommunens eierinteresser i eierorganene.

For at den som skal representere kommunen i eierorganene skal kunne ivareta kommunens interesser, kan det være behov for at kommunens standpunkt er forankret i en bredere politisk prosess i kommunen. Det er ikke uvanlig at kommunene krever at selskapene skal utforme sakspapirer i god tid forut for et møte, slik at kommunen får anledning til å forankre sakene i politiske prosesser i egen kommune før møtet i eierorganet. Det er mange eksempler på at kommunene har prosedyrer for hvordan dette skal skje, for eksempel ved at sakene skal behandles av formannskapet eller et annet utvalg som gir signaler til eierrepresentanten (ofte ordfører) om hvordan kommunens interesser bør ivaretas i eierorganet. Dette forankrer den løpende eierskapsutøvelsen i kommunen på en bred måte og overlater den ikke til representanten alene. Det er likevel viktig at de føringer som gis til eierrepresentanten, ikke blir for stramme. Årsaken til dette er at om alle representantene i et eierorgan møter med et bundet mandat fra sin kommune, vil eierorganet kunne bli lite styrings- og beslutningsdyktig.

For å kunne ivareta forankringen av sakene internt i kommunen som beskrevet ovenfor, må administrasjonen legge til rette for behandling av sakene i kommunen.

Administrasjonen har i dag ingen lovfestet rolle i eierstyringen av selskaper utover det som følger av kommunelovens generelle regler om administrasjonssjefens ansvar for at saker som

legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Som ellers skal administrasjonen også følge opp vedtak fra folkevalgte. Utvalget foreslår ikke mer spesifikk angivelse i loven av administrasjonens rolle i eierstyringen.

Utvalget mener imidlertid, på samme måte som fremhevet i NIBR-rapporten, at det er viktig at administrasjonen trekkes inn i arbeidet med eierstyring, slik at de folkevalgte kan ivareta sin rolle. Som det fremgikk av NIBR-rapporten, varierer det veldig mellom de ulike kommunene i hvilken grad og på hvilken måte administrasjonen er involvert. Noen kommuner har egne avdelinger som jobber systematisk med eierstyring, mens andre ikke gjør noe idet dette arbeidet er overlatt til ordføreren eller en annen folkevalgt representant for kommunestyret. Det følger av den generelle bestemmelsen i § 13-1 om oppgaver og ansvar for kommunedirektøren at ansvaret for å utrede og forberede også denne type saker ligger til administrasjonen. Både ved etablering av et selskap, ved generalforsamling eller ved andre saker som gjelder selskapet, og som skal og bør behandles i kommunestyret, er det således administrasjonens rolle å forberede disse sakene.

Det foreslåtte lovkravet om eierskapsmelding vil bidra til å styrke den administrative behandlingen av saker om eierstyring. Ved å lovfeste krav om eierskapsmelding vil også dette bli saker som skal behandles i kommunestyret, og som administrasjonen skal forberede. Utvalget vil samtidig understreke at eierstyring er en sentral oppgave for de folkevalgte, og ikke noe de kan overlate til administrasjonen. Administrasjonens rolle er å styrke de folkevalgtes rolle i eierstyringen.

27.3 Innsynsrett i selskaper og lignende som utfører oppgaver for kommunen

27.3.1 Innledning

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere om det bør fastsettes regler om innsynsrett for kommunen når andre enn kommunalt heleide selskaper mv. utfører oppgaver/tjenester for kommunen.

Kommuneloven har ingen skranker for konkurranseutsetting av kommunal virksomhet, og utvalget tar ikke initiativ til å innføre regler som forbyr konkurranseutsetting. Spørsmålet er om kommuneloven legger godt nok til rette for at kommunen kan ivareta kontrollansvaret sitt. Innsyn er en forutsetning for kontroll, og noen ganger vil det være nødvendig med innsyn i opplys-

ninger som ikke er offentlig tilgjengelige, for å ivareta kommunens kontrollansvar.

Når en ekstern virksomhet utfører oppgaver for en kommune, bygger det som regel på en oppdragsavtale. Kommunens rett til innsyn hos den utførende virksomheten vil kunne være regulert i slike avtaler. Spørsmålet er imidlertid om muligheten for slik avtaleregulering er tilstrekkelig til å ivareta kommunens kontrollansvar. Lovfesting av rett til opplysninger vil sikre kommunen tilgang til slik informasjon i de tilfellene der avtalene ikke gir tilstrekkelig grunnlag.

Utvalget mener det er behov for å styrke kommunenes kontroll med selskaper og lignende som utfører oppgaver for kommunen, og foreslår å utvide den lovfestede innsynsretten og retten til å foreta undersøkelser for kontrollutvalg og revisor. Dette er tenkt som en sikkerhetsventil til bruk der innsynsretten i henhold til kontrakten viser seg å ikke være tilstrekkelig til å sikre kommunens kontrollbehov. Utvalget foreslår ikke utvidet innsynsrett for allmennheten, og heller ikke at kommunestyret eller kommunedirektøren skal få slik lovfestet innsynsrett.

27.3.2 Gjeldende rett

Kommuneloven

Kommuneloven har i dag ingen bestemmelse som gir innsynsrett for kommunen i selskaper som ikke er kommunalt heleide, og som utfører oppgaver for kommunen. I kommuneloven er det imidlertid én bestemmelse om innsynsrett for kontrollutvalg og revisor i andre organer. Det er kommuneloven § 80 om innsyn og undersøkelser i selskaper. Denne gjelder for interkommunale selskaper etter IKS-loven, for interkommunale styrever etter kommuneloven § 27 og for aksjeselskaper der kommunen enten alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjene. I denne bestemmelsen gis kontrollutvalg og revisor *rett til å kreve de opplysninger som er påkrevd for deres kontroll.*

Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at innsyn er nødvendig for å kunne utføre selskapskontroll, jf. kommuneloven § 77 nr. 5. Kontrollutvalget kan gjennomføre selskapskontroll av selskaper som kommunen eier, også om selskapet ikke er kommunalt heleid, jf. § 77 nr. 5 og formuleringen *kontroll med forvaltningen av kommunens [...] interesser i selskaper m.m.*

§ 80 gir imidlertid ikke rett til innsyn i rent privateide selskaper eller selskaper som kun er

deleid av kommunen, og hvor ikke andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper eier resten av selskapet. Dersom private eller staten deltar i selskapet, har kontrollutvalget og revisjonen etter § 80 ikke rett til innsyn i selskapet.

Aksjeloven

For aksjeselskaper finnes det enkelte regler i aksjeloven som vil kunne gi kommunen innsyn og opplysninger i enkelte situasjoner der kommunen eier aksjer. Dette er ikke bestemmelser som er særlig beregnet på kommuner, men generelle bestemmelser som gjelder for alle aksjeeiere.

En aksjeeier har i alminnelighet ikke innsyn i selskapets dokumenter. Aksjeloven § 5-15 gir en aksjeeier rett til å kreve at enkelte opplysninger blir lagt frem på generalforsamlingen.

Når det gjelder kontroll av aksjeselskaper, så gir aksjeloven § 5-25 en aksjeeier mulighet til å fremsette forslag om gransking av ulike forhold i selskapet. Aksjeloven § 5-27 har nærmere regler om hva granskerne har tilgang til av opplysninger og dokumenter.

Et aksjeselskap vil også selv kunne velge å gi opplysninger til kommunen og kommunens kontrollutvalg eller revisor. Hvem som på vegne av selskapet kan gi innsyn, må avgjøres etter kompetansebestemmelsene i aksjeloven. Etter aksjeloven § 6-12 hører forvaltningen av selskapet inn under styret, og styret representerer selskapet utad, se aksjeloven § 6-30. Dette tilsier at det som et utgangspunkt er styret som avgjør om kontrollutvalget eller andre organer utenfor selskapet skal gis innsyn. Myndighet til å gi innsyn kan også være fastsatt i selskapets vedtekter, eller styret kan ha tildelt noen fullmakt til å beslutte dette.

Når det gjelder aksjeeiernes myndighet til å gi kontrollutvalg innsyn, må aksjeeierne i tilfelle beslutte dette gjennom vedtak på generalforsamlingen. Et slikt vedtak på generalforsamlingen krever simpelt flertall av de avgitte stemmer, med mindre annet er fastsatt i vedtektene. En aksjeeier kan i henhold til aksjeloven § 5-11 ha rett til å få behandlet spørsmål på generalforsamlingen og til å fremsette forslag til beslutning.

Det er gjennom generalforsamlingen aksjeeierne kan treffe et slikt vedtak. En avtale mellom berørte aksjeeiere eller mellom bestemte aksjeeiere og tredjemenn om å gi innsyn vil ikke være bindende for selskapet eller selskapets organer, med mindre vedkommende aksjeeier(e) er bemyndiget til å opptre på vegne av selskapet.

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 gjør enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Private selskaper som utfører oppgaver for en kommune, vil således være omfattet av offentlighetsloven i de nevnte situasjoner.

I tillegg vil selvstendige rettssubjekter der kommunen har mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet, på visse vilkår og med visse unntak være omfattet av offentlighetsloven.

For øvrig er ikke selvstendige rettssubjekter som utfører oppgaver på vegne av kommunene, omfattet av offentlighetsloven. I offentlighetslovutvalgets NOU ble det fremmet noen forslag om dette, men departementet fulgte ikke opp dette i proposisjonen.⁶ Offentlighetslovutvalget mente at de områdene det offentlige er tillagt ansvar for, og hvor innbyggerne samtidig er gitt en rett til tjenestene, burde være omfattet av offentlighetsloven uavhengig av hvem som utfører tjenesten. Dette gjaldt områder som helsetjenester, omsorgstjenester, grunnskole og videregående skole og sosialtjenester. Med en slik tilnærming burde virkeområdet også omfatte rent private rettssubjekter som yter tjenester innenfor disse områdene, enten det skjer etter avtale med et forvaltningsorgan eller i egen regi. I mange tilfeller, for eksempel ved private skoletilbud etter friskoleloven, vil dette skje med en betydelig offentlig finansiering. Departementet fulgte imidlertid ikke opp noen av forslagene om at loven burde gjelde for selvstendige rettssubjekter som utfører oppgaver på vegne av eller med tillatelse fra det offentlige, uavhengig av om det er noe offentlig eierskap eller styringsmuligheter i rettssubjektet. Departementet mente dette ville være for byrdefullt for små virksomheter. Dessuten viste det til at når det offentlige overlater oppgaver til private, vil det oftest bli fastsatt hvordan oppgavene skal utføres i en avtale eller tillatelse. Disse dokumentene vil være gjenstand for innsyn fra allmennheten. Kommunenes eller andres mulighet for ytterligere innsyn i virksomhetene utover dette omtales ikke i departementets proposisjon.

⁶ NOU 2003: 30, Ot.prp. nr. 102 (2004–2005).

Statlige tilsynsmyndigheters rett til innsyn

Når statlige myndigheter fører tilsyn med kommunen, er innsynsretten regulert i kommuneloven § 60 c. Første ledd lyder slik:

Som tilsynsmyndighet etter dette kapitlet, kan fylkesmannen kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av 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 uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet. Fylkesmannen kan også kreve adgang til alle kommunale eller fylkeskommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet.

Det følger av § 60 c andre ledd at første ledd gjelder tilsvarende overfor andre egne rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver for kommunene.

Statlige tilsynsmyndigheter har altså en vid adgang til opplysninger fra selskaper og andre som utfører oppgaver for kommunen. Innsynsrett for statlige tilsynsmyndigheter forutsetter at det er gitt hjemmel for statlig tilsyn i særlovgivningen. Slike hjemler dekker en nærmere spesifisert del av kommunens ansvarsområde, og ikke den kommunale forvaltningen som helhet. Innsynsretten etter andre ledd gjelder bare kommuneplikter, og ikke aktørplikter.⁷

27.3.3 Nordisk rett

I de nordiske landene er det i liten utstrekning gitt lovregler spesielt beregnet på kontroll med tjenester som leveres av private. Slik kontroll er i alle de nordiske landene i stor utstrekning avhengig av kontraktsregulering mellom kommunen og den private parten.⁸

Sverige skiller seg ut på dette området ved at det er gitt *lovbestemmelser* om at kontraktsregulering skal sikre innsyn når kommunene overlater

⁷ Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*, side 63.

⁸ *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13.

oppgaver til private utførere. I den svenske kommuneloven kapittel 3 § 19a har det siden 2002 vært en bestemmelse som ivaretar allmennhetens innsynsrett i private selskaper når de utfører oppdrag på vegne av kommunen. Reguleringen av dette ble forsterket ved lovendring med virkning fra 1. januar 2015. Når en kommune inngår avtale med en privat utfører, skal kommunen *gjennom avtalen* sikre seg informasjon som gjør det mulig å gi allmenheten innsyn i virksomheten. Endringene har som uttalt formål å bedre oppfølgingen og kontrollen av private utførere og øke allmennhetens innsynsrett i deres virksomhet. Medborgerperspektivet er sterkt vektlagt. Utgangspunktet er at allmennhetens mulighet til innsyn ikke bør bero på hvordan virksomheten er organisert. Også de folkevalgtes kontrollansvar er fremhevet i forarbeidene. Hvis de folkevalgte skal kunne holdes ansvarlige, er det en forutsetning at de kan kontrollere virksomheten de setter ut til private.

27.3.4 Utvalgets vurderinger

27.3.4.1 Innledning

Innsynsrett i eksterne virksomheter må vurderes ut fra en avveining av ulike hensyn. På den ene siden er hensynet til virksomheten selv og de behov og prinsipper som ligger i næringslivet generelt for å kunne holde visse opplysninger rundt driften hemmelig for konkurrenter. På den andre siden har kommunen og innbyggerne en felles interesse i at tilstrekkelige og kvalitetsmessig tilfredsstillende tjenester og oppgaver blir levert innenfor betryggende rammer og økonomi. Kommunen har interesse i å sikre viktige politiske hensyn også når oppgaver utføres av eksterne. Og allmenheten generelt har interesse i innsyn i hvordan oppgaver og tjenester utføres. Utvalget mener det er behov for å styrke kommunens kontroll med selskaper og lignende som utfører oppgaver for kommunen. Utvalget foreslår derfor en bestemmelse om innsynsrett i disse selskapene. Forslaget skal sikre tilstrekkelige kontrollmuligheter uavhengig av om oppgaven utføres av kommunen eller på oppdrag fra kommunen. Selv om kontrollbehovet i hovedsak vil kunne dekkes gjennom kontrakt, mener utvalget at det er nødvendig å utvide den lovfestede innsynsretten på enkelte punkter. Dette er tenkt som en sikkerhetsventil, til bruk der innsynsretten i henhold til kontrakten viser seg å ikke være tilstrekkelig til å sikre kommunens kontrollbehov.

27.3.4.2 Hvem i kommunen skal ha innsynsrett

Kommunens myndighet ligger i utgangspunktet hos kommunestyret. Det kan tilsi at utvidet innsynsrett legges til kommunen, slik at det vil være opp til kommunestyret å delegere myndigheten til kontrollutvalget eller kommunedirektøren. På den annen side kan det være grunn til å gjøre innsynsretten så lite inngripende som mulig overfor selskapet ved at loven angir mer nøyaktig hvem som skal ha myndigheten. Dette vil hindre at flere ulike enheter i kommunen krever innsyn, og det vil også gjøre det enklere å ha oversikt over hvem som har fått tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Dette er allerede gjort i bestemmelser som gir kontrollutvalg og revisjon rett til opplysninger, for eksempel kommuneloven § 80. Utvalget legger vekt på at innsynsretten bør være så lite inngripende som mulig overfor selskapet. På denne bakgrunn foreslår utvalget at utvidet lovfestet innsynsrett skal ligge til kontrollutvalget og revisor.

27.3.4.3 Overfor hvem skal innsynsretten gjelde

Kontrollutvalgets selskapskontroll omfatter eierkontroll og forvaltningsrevisjon av selskaper. Etter dagens kommunelov har kommunens kontrollutvalg og revisor rett til innsyn i de opplysningene som er nødvendige for deres kontroll. Dette gjelder imidlertid bare i aksjeselskaper der kommunen enten alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper eier alle aksjer, i interkommunale selskaper etter IKS-loven eller i interkommunale styrever etter kommunelov § 27. Spørsmålet her er om dette skal utvides til også å gjelde andre som utfører oppgaver for kommunen.

I proposisjonen om endring av kommunelovens bestemmelser om selskapskontroll vurderte departementet om kontrollutvalget skulle ha anledning til å drive selskapskontroll som har private og staten som eiere ved siden av kommuner. Dette ville ifølge departementet *«føre for langt»*. Det ville gi kommunene en særfordel sammenlignet med de andre eierne som det ville være vanskelig å begrunne.⁹

Utvalget legger stor vekt på hensynet til å sikre at kommunen kan ivareta sitt kontrollansvar, og foreslår derfor at innsynsretten skal gjelde overfor en videre krets. Et alternativ kan være å utvide innsynsretten til kun å gjelde alle selskaper

⁹ Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner*, side 11.

der kommunen har en eierandel. Dette vil imidlertid utelate svært mange aktører som faktisk har oppdrag for kommunene, for eksempel i helse- og omsorgssektoren og barnevernsektoren. Utvalget ser at hensynet til å sikre kommunal kontroll også overfor slike aktører tilsier at de bør være omfattet av kommunens innsynsrett.

Uten en lovhjemlet innsynsrett overfor alle som utfører oppgaver for kommunen, vil kommunens adgang til opplysninger bero helt og holdent på hver enkelt avtale når kommunen ikke har noen eierposisjon e.l. Utvalget ser det som så viktig å sikre slik innsynsrett at det ikke bør bero på hver enkelt kommunes evne til å oppnå slike avtalevilkår.

27.3.4.4 *Hva er det rett til innsyn i*

Utvalget mener at avtalereguleringen primært bør være kommunens metode for å sikre seg adgang til opplysninger. Den viktigste reguleringen av hvilken informasjon kommunen skal ha fra medkontrahenten, vil finnes i avtalen med den eksterne virksomheten. I utgangspunktet må det legges til grunn at administrasjonen i kommunen har tilgang til nødvendig informasjon med grunnlag i kontrakt, og at denne informasjonen er tilstrekkelig for forvaltningsrevisjonen. Kommunens rettigheter kan også være videre i kontrakten enn det som følger av dette forslaget til innsynsrett for kontrollutvalg og revisor. Samtidig er det etter utvalgets vurdering nødvendig at kommunens kontrollorganer har en egen hjemmel til å kreve opplysninger i de særlige tilfellene der kontrakten ikke gir tilstrekkelig grunnlag. Hvis de trenger opplysningene for sin kontroll, skal kontrollutvalget og revisor kunne kreve opplysninger fra den eksterne virksomheten som utfører oppdrag for kommunen.

Virksomheter som utfører oppgaver eller tjenester for kommuner, driver ofte med annet i tillegg. Utvalget understreker at den foreslåtte innsynsretten bare skal omfatte den delen av virksomheten som utøves på oppdrag fra kommunen. Den nærmere avgrensningen av innsynsretten kan gjøres på ulike måter.

Utvalget mener at innsynsretten bør gi grunnlag for å kontrollere at forpliktelsene etter kontrakten blir oppfylt. Dette kan omfatte oppfyllelse av både kommuneplikter (plikter som følger med det å være kommune, og som ikke gjelder for andre rettssubjekter) og aktørplikter (plikter som gjelder alle aktører av en bestemt type virksomhet). Utvalget understreker imidlertid at lovfestet

innsynsrett for kontrollutvalg og revisor ikke innebærer at kommunene får ansvar for å føre tilsyn med eksterne virksomheters ivaretagelse av aktørplikter. Kommunene skal ikke overta hverken virksomhetenes eller statlige tilsynsmyndigheters roller og ansvar her. I noen tilfeller vil det imidlertid kunne være viktig for kommunen å kunne kontrollere leverandørens oppfyllelse av lovfestede forpliktelser eller overordnede vedtak i kommunen selv om det ikke er spesifisert i avtalen.

Overfor en kommune kan det også være forventninger om at den tar et særskilt ansvar for å sikre at både egen virksomhet og oppgaver som utføres av eksterne, oppfyller samfunns mål som ikke er kommet direkte til uttrykk som forpliktelser i lov, vedtak eller avtale, for eksempel å motvirke sosial dumping, fremme miljø og bærekraft og vektlegge etiske hensyn. Det vil kunne anføres at dette kan tilsa at kontrollutvalgets og revisjonens innsynsrett i selskaper og lignende er så vid at den også omfatter virksomhetenes ivaretagelse av slike samfunns mål selv om det ikke følger av kontrakten. Utvalget mener likevel dette vil være å gå for langt. Innsynsretten bør begrenses til det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

27.3.4.5 *Skal innsynsretten også omfatte rett til inspeksjon*

Kontrollutvalgets og revisjonens innsynsrett etter dagens § 80 første ledd i kommuneloven omfatter adgang til å foreta undersøkelser i selskapet i tillegg til rett til å kreve opplysninger når det er nødvendig for kontrollen. Etter utvalgets vurdering bør slik rett gjelde overfor alle som utfører oppgaver for kommunen.

Rett til å inspisere institusjoner, anlegg, lokaler og lignende er en annen type inngrep enn rett til å kreve opplysninger. I selskaper vil det kunne oppleves som større inngrep. På den annen side kan slike tiltak være nødvendige for å føre kontroll, og dette er grunnlaget for de hjemlene for inspeksjon som allerede eksisterer. Etter utvalgets vurdering vil behovet for slik lovfestet adgang til å undersøke virksomheten være større når kommunen mangler eierposisjon e.l. som kan gi styringsmuligheter. Samtidig vektlegger utvalget at slike tiltak bare skal gjennomføres når det er nødvendig for kontrollen. Innenfor denne rammen har utvalget således kommet til at det bør være adgang til å foreta undersøkelser i alle selskaper mv. som utfører oppgaver for kommuner.

27.3.4.6 Særlig om allmennhetens rett til innsyn

Utvalget ønsker en begrenset og målrettet innsynsmulighet. Utvalget foreslår derfor ikke noen ny regel om rett til innsyn for allmennheten.

Når kommunen gis adgang til innsyn, vil det likevel indirekte kunne bidra til at allmennheten blir bedre informert. Selv om ikke allmennhetens innsynsrett blir særskilt utvidet eller regulert, så vil opplysningene kommunen innhenter, bli omfattet av offentlighetsloven når de er hos kommunen. I den utstrekning kommunen har innhentet dokumenter som innbyggere eller allmennheten er interessert i, vil en slik innsynsrett for kommunen også kunne komme allmennheten til gode. Utvalget understreker også betydningen av at avtalene mellom kommunen og den eksterne virksomheten vil være offentlige etter offentlighetsloven. Allmennhetens innsynsrett vil imidlertid ikke omfatte informasjon som er taushetsbelagt etter bestemmelser i forvaltningsloven og annen lovgivning. For eksempel vil det være plikt til å unnta opplysninger om drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, jf. forvaltningsloven § 13 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-6.

Utvalget ser at hensynet til allmennhetens mulighet til å kontrollere de folkevalgte i kommunen og hensynet til at den enkelte skal kunne ta informerte brukervalg av tjenesteleverandører, tilsier at allmennheten bør ha en selvstendig rett til innsyn i eksterne virksomheter som utfører oppgaver for kommunen. Slike hensyn ble vurdert og ikke funnet avgjørende da ny offentlighetslov ble vedtatt i 2006. Utvalget er enig i dette og foreslår heller ikke nå en så vid innsynsrett for allmennheten. Utvalget understreker imidlertid at utvalgets forslag likevel vil kunne gi bedre innsyn for allmennheten enn det som følger av gjeldende rett.

27.4 Kontrollutvalgets selskapskontroll

27.4.1 Innledning

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.». Bestemmelsen er nærmest identisk med tilsvarende bestemmelse om selskapskontroll av statlig virksomhet i lov om Riksrevisjonen § 9. Selskapskontroll (forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll) kom inn som et nytt element i kommuneloven med virkning fra 1. juli 2004. Begrunnelsen for å innføre selskapskontroll lå i erkjennelsen av at kommunal sektor

stadig blir mer kompleks og fragmentert ved økende grad av selskapsorganisering, noe som igjen innebærer særskilte utfordringer når det gjelder folkevalgte, demokratisk styring og kontroll.

Kommunesektoren har siden proposisjonen som lå til grunn for innføringen av selskapskontroll i kommuneloven, opprettet mange flere selskaper. Dette innebærer at kontroll med selskaper er en enda mer aktuell problemstilling i dag enn i 2004. Utvalget mener derfor det er svært viktig å ha et godt regelverk i kommuneloven for folkevalgt styring og kontroll med hvordan kommunene utøver sin eierrolle i selskaper, og hvordan virksomheten drives i selskapene. Utvalget mener det eksisterende regelverket for selskapskontroll i kommuneloven i utgangspunktet fungerer etter hensikten sin, og ser derfor ikke at det foreligger behov for store endringer i regelverket. Utvalget foreslår likevel å gjøre eierskapskontroll til en oppgave for revisjonen, det vil si at kontrollutvalgssekretariatene ikke lenger skal kunne utføre slik kontroll. Dette forslaget innebærer en klarere rollefordeling mellom sekretariatet og revisjonen samt forhindrer dobbeltrolleproblematikk knyttet til sekretariatets arbeid.

Utvalget foreslår videre at kontrollutvalget skal lage én felles plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon i kommunene og i selskapene. Utvalgets forslag innebærer at det blir enklere for kontrollutvalget og kommunestyret å se kommunens totale aktiviteter i sammenheng ved valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Det skal utarbeides en egen plan for eierskapskontroll.

27.4.2 Gjeldende rett

Selskapskontroll er regulert i kommuneloven § 77 nr. 5, og det er fastsatt nærmere regler om innholdet i selskapskontrollen i kontrollutvalgsforskriften § 14. Det fremgår av forskriften at selskapskontroll består av to komponenter – eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Eierskapskontroll er en obligatorisk del av selskapskontrollen. Eierskapskontroll dreier seg primært om å kontrollere at den som forvalter kommunens eierskap (ofte ordføreren), utøver myndigheten i tråd med den aktuelle virksomhetslov, for eksempel aksjeloven. Kontrollen omfatter også å vurdere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Eierskapskontroll har i utgangspunktet en bred tilnærming og søker å fange opp flest mulig problemstillinger relatert til eierskapsoppfølgingen. Kontrollene går ikke i

dybden, men kan identifisere problemstillinger som senere kan bli gjenstand for ytterligere undersøkelser, for eksempel via en forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjon er en frivillig del av selskapskontrollen. Se nærmere om forvaltningsrevisjon i punkt 26.3.

Kontrollutvalget skal, som for forvaltningsrevisjon med kommunens egen forvaltning, minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll med de ulike selskapene. Planen skal vedtas av kommunestyret selv, som kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

Kontrollutvalget 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. I slike selskaper kan kontrollutvalget og revisor kreve de opplysninger de finner påkrevd for sin kontroll, fra daglig leder, styret eller selskapets revisor.

Kontrollutvalgets plikt til å gjennomføre selskapskontroller etter § 77 nr. 5 gjelder for alle selskaper kommunen har eierinteresser i, og som er egne rettssubjekter. Dette innebærer at blant annet aksjeselskaper, interkommunale selskaper, § 27-styrer som er egne rettssubjekter, og samvirkeforetak er omfattet av bestemmelsen. Kommunale foretak og § 27-styrer som ikke er egne rettssubjekter, er ikke omfattet av bestemmelsen. Stiftelser er heller ikke omfattet, selv om stiftelsen er opprettet av kommunen. Kontrollutvalgets plikt til å gjennomføre selskapskontroll gjelder uavhengig av om kommunen eier selskapet alene eller sammen med andre, enten dette er andre kommuner, private eller staten.

I praksis vil muligheten kommunen har til å gjennomføre selskapskontroll, og da særlig forvaltningsrevisjon, påvirkes av om selskapet omfattes av den utvidede innsynsretten etter § 80. 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.

Eierskapskontrollen er etter gjeldende rett ikke revisjon, og det er ikke krav til at det er valgt revisor som utfører dette.

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner og sel-

skapskontroller som er gjennomført og resultatene av disse, jf. kontrollutvalgsforskriften § 15.

27.4.3 Eierskapskontroll i praksis

Norges Kommunerevisorforbund har utarbeidet en egen veileder (metode) for eierskapskontroll som blir brukt av de aller fleste.

I veilederen legges det til grunn at eierskapskontroll innebærer å undersøke følgende to hovedproblemstillinger:

- Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?
 - Har kommunen etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
 - Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
- Utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

KS har utarbeidet et sett med anbefalinger om hvordan eierskap bør forvaltes, og hvilke systemer og rutiner kommunen bør etablere. Anbefalingene står sentralt når eierskapskontrollen blir gjennomført, og brukes som kriterier for god eierstyring.

Nordlandsforskning fant i sin rapport *Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner* (NF-rapport nr. 13/2009) at omtrent 76 prosent av selskapskontrollene som ble gjennomført i perioden 2006–2008 var eierskapskontroller, mens 24 prosent var forvaltningsrevisjoner. De vanligste funnene etter gjennomført eierskapskontroll var at kommunene manglet en eierskapsstrategi, eller at strategien burde utbedres.

Intervjudata i rapporten indikerer at en viktig forutsetning for god selskapskontroll er at kommunene har utarbeidet eierskapsstrategier for sine selskaper. Intervjuer med administrasjonssjefer, ordførere og kontrollutvalgssekretærer gir klart inntrykk av at selskapskontroll i prinsippet er et viktig bidrag til den kommunale egenkontrollen. De intervjuede gir likevel uttrykk for at det foreligger et betydelig forbedringspotensial i hvordan selskapskontrollen i praksis fungerer. Mange understreker at selskapskontroll ikke har fått sin etablerte praksis på linje med forvaltningsrevisjon.

Det fremgår av rapporten *Evaluering. Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* (Deloitte 2014) at 82 prosent av kontrollutvalgslederne som har mottatt en rapport om selskapskontroll, mener den har høy eller svært høy kvalitet. Ingen oppgir

at rapportene har lav eller svært lav kvalitet. Administrasjonssjefene er mer kritiske til kvaliteten på selskapskontrollene. 43 prosent opplever kvaliteten på rapportene som høy eller svært høy, men 11 prosent opplever kvaliteten som lav eller svært lav.

Deloitte-rapporten viser at det er en del usikkerhet knyttet til skillet mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. I evalueringen uttales at «*det er ikke alltid et tydelig skille mellom det som skal være eierskapskontroll og det som er forvaltningsrevisjon av et selskap*».

Flere av selskapskontrollrapportene som Deloitte har sett på, omtaler innholdet i rapportene som eierskapskontroll, men det gjennomføres likevel undersøkelser av driften i selskapet. Dette siste er mer en forvaltningsrevisjon enn eierskapskontroll.

I rapporten står det også:

En sekretær uttrykker i intervju at det kan være problematisk å selv utføre selskapskontroller. Dette på grunnlag av at en da vanskelig gjør sekretariatets oppgave om å gjøre saksforberedelser til kontrollutvalget fordi man da vil måtte vurdere om selskapskontrollen er gjort i samsvar med bestillingen (vurdere sitt eget arbeid). Det blir med dette stilt spørsmål om en da kan ivareta oppgaven som sekretariatet i de tilfellene der man utfører selskapskontroller.

Både Nordlandsforskning og Deloitte undersøkte hvor mange selskapskontroller kommunene gjennomførte. I begge tilfeller var det knyttet stor usikkerhet til tallene. De synes imidlertid å vise at det har skjedd en betydelig økning i antall selskapskontroller per kommune fra perioden 2006–2008 til perioden 2011–2013.

27.4.4 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er et viktig virkemiddel i den kommunale egenkontrollen.

Oppfølging av kommunens deltakelse i selskaper har nok mange ganger vært mangelfull. Selskaper forvalter ofte store verdier og yter mange sentrale oppgaver på vegne av kommunene. Det er derfor ikke bare viktig at kommunen etablerer gode rutiner for eierstyring, men at kommunen også kontrollerer at den som utøver kommunens eierinteresser i et selskap, gjør dette i tråd med kommunestyrets vedtak, aktuelle lovbestemmelser og så videre.

Det er videre viktig at kommunestyret i praksis er med på å kontrollere selskaper som kommunen er involvert i, særlig for å sikre at oppgaveløsning som legges til selskaper, ses i sammenheng med andre kommunale ansvarsområder. Uten et samlet grep om hele den kommunale virksomheten, herunder tjenesteproduksjon som skjer i selskaper, vil ikke kommunestyret kunne ivareta mandatet sitt.

27.4.4.1 Innholdet i selskapskontrollen

Kommuneloven § 77 nr. 5 og kontrollutvalgsforskriften kapittel 6 inneholder regler om selskapskontroll. Selskapskontroll defineres i forskriftens § 14 som eierskapskontroll (obligatorisk) og forvaltningsrevisjon (frivillig).

Det fremgår av merknadene til kontrollutvalgsforskriften § 13 at sekretariatet for kontrollutvalget kan utføre eierskapskontroll siden dette ikke anses som forvaltningsrevisjon. Sekretariatet til kontrollutvalget kan altså gjennomføre eierskapskontroll, men ikke forvaltningsrevisjon, jf. kontrollutvalgsforskriften § 20.

Etter utvalgets vurdering er bruken av begrepet *selskapskontroll* som en overbygning for eierskapskontroll (som omhandler kommunens eierskapsforvaltning) og forvaltningsrevisjon (som omhandler vurdering av selskapers drift) egnet til å forvirre. Begrepene brukes nok i praksis om hverandre og uten at brukerne alltid skiller helt mellom dem, noe også Deloitte-undersøkelsen synes å underbygge. En slik uklarhet er etter utvalgets vurdering uheldig. Dette har blant annet sammenheng med at det gjelder ulike krav til hvem som kan utføre de ulike kontrollene, og hvilke krav som stilles til gjennomføringen av kontrollene. Det stilles ingen krav hverken til hvem som kan gjennomføre en eierskapskontroll, eller til hvordan en slik kontroll skal gjennomføres. Forvaltningsrevisjon kan på sin side bare gjennomføres av revisjonen, og den må gjennomføres i tråd med kravene til forvaltningsrevisjon.

I tillegg er det etter utvalgets vurdering ikke heldig at kontrollutvalgssekretariatet vil komme i en dobbeltrolle ved både å utføre en eierskapskontroll og å vurdere (for kontrollutvalget) om kontrollen er gjennomført i tråd med bestillingen. Dette vil kunne svekke tilliten til kvaliteten på den gjennomførte kontrollen.

Ved å definere eierskapskontroll som en revisjonsoppgave vil kontrollen måtte skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk, noe som etter utvalgets vurdering vil bidra til å styrke kvaliteten på kontrollen. Det er nok også slik at en del av de

vurderingene som i dag gjøres i en eierskapskontroll, faller inn under revisjonsfaglig metodikk.

Utvalget mener på denne bakgrunn at eierskapskontroll bør gjøres til en oppgave for revisjonen.

Utvalget har vært usikker på om forvaltningsrevisjon er et treffende begrep på den kontrollen som skjer vedrørende driften i et selskap. Utvalget har likevel kommet til at det ikke bør foreslås noen endringer i terminologien på denne kontrollen. Dette har hovedsakelig sammenheng med at selskapskontroll, med de to komponentene eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, bygger på regelverket for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser mv., jf. riksrevisjonsloven § 9 og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5. Utvalget mener det vil være uheldig å operere med ulike begreper på de samme forholdene innen statlig og kommunal forvaltning. Utvalget mener likevel at de to ulike komponentene i selskapskontrollen bør komme klarere frem i kommuneloven.

27.4.4.2 Omfang av og plan for selskapskontroll

Kontrollutvalget skal etter kontrollutvalgsforskriften § 13 minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for selskapskontroll basert på risiko- og vesentlighetsbetraktninger. Det er kun eierskapskontroll som er en obligatorisk del av selskapskontrollen. Dette innebærer at det etter gjeldende rett må utarbeides en plan for eierskapskontroll i hvert fall én gang i valgperioden. Utvalget mener dette er en hensiktsmessig ordning. Utvalget foreslår derfor å videreføre kravet om at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av eierskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret. Dette innebærer ikke at det vil gjelde noe krav om at det må gjennomføres eierskapskontroll hvert enkelt år. Kravet om at det skal gjennomføres eierskapskontroll, innebærer heller ikke at det skal kontrolleres hvordan kommunens eierinteresser utøves i alle selskaper i løpet av planperioden. Hvilke kontroller som skal gjennomføres, må avgjøres av den enkelte kommune. Hvor mye eierskapskontroll som bør utøves, og med hvilke selskaper, skal baseres på en analyse av kommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Selv om utvalget ikke foreslår noen strenge minimumskrav til hvor mye eierskapskontroll den enkelte kommune bør gjennomføre, mener utvalget at eierskapskontroll er en viktig del av kommunens styring av selskaper de eier. Det er også ofte

eierskapskontroller som avdekker behov for å gjennomføre forvaltningsrevisjon i selskaper.

Utvalget vil videre understreke at mange selskaper blir eid av flere kommuner i fellesskap. Det er derfor viktig at eierskapskontrollen i disse selskapene samordnes. Det vil være svært upraktisk dersom kontrollutvalgene bestiller ulike kontroller på ulike tidspunkter rettet mot de samme selskapene. Kontrollutvalgssekretariatene betjener ofte de samme kommunene som eier selskapene sammen, og sekretariatene er derfor viktige for å få samordnet eierskapskontrollene på tvers av eierkommunene.

Utvalget mener at en av de store utfordringene kommunene står overfor i dag, er å se alle kommunens oppgaver og plikter i sammenheng. Mye av den virksomheten som tidligere lå i kommunene, foregår i dag i ulike kommunale eller interkommunale selskaper eller er konkurranseutsatt. Utvalget mener derfor at det er behov for å se planene for forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og virksomhet som foregår i kommunalt eide selskaper, mer i sammenheng. Utvalget foreslår derfor at kontrollutvalget skal lage én felles plan for forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret. Utvalgets forslag innebærer at det blir enklere for kontrollutvalget og kommunestyret å se kommunens totale aktiviteter i sammenheng. Risiko- og vesentlighetsbetraktningene som skal ligge til grunn for hvilke forvaltningsrevisjoner som bør foretas, vil da skje samlet for den virksomheten som skjer i kommunen, og den virksomheten som skjer i kommunale selskaper.

Utvalget vil anta at det i praksis ofte vil være slik at det i en overordnet eierskapskontroll kan avdekkes forhold som gjør at kontrollutvalget bør vurdere å bestille en forvaltningsrevisjon i selskapet. Det betyr at det kan være vanskelig å forutse hvilke selskaper det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon med, når planene legges. Kommunestyret bør derfor fortsatt kunne delegerer til kontrollutvalget å gjøre endringer i en vedtatt plan for forvaltningsrevisjon. Det er som ved eierskapskontroll hensiktsmessig at kommunene samordner sine bestillinger av forvaltningsrevisjon av virksomhet som foregår i selskaper.

Å kunne gjennomføre eierskapskontroll er en viktig forutsetning for at kommunestyret skal kunne ivareta sitt overordnede styringsansvar. Dette er prinsipielt viktig uavhengig av hvor stor eierandel kommunen har i selskapet, og om andre enn kommuner er inne på eiersiden. Et annet forhold er at dersom kommunens eierinteresser er helt minimale, vil antakelig en risiko- og vesentlighetsvurdering av hvilke eierinteresser som bør

kontrolleres, medføre at det ikke blir aktuelt med noen eierskapskontroll i disse selskapene.

Reglene om forvaltningsrevisjon av selskaper mv. gjelder kun for forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunene har eierinteresser i, jf. kon-

trollutvalgsforskriften § 14. Utvalget mener dette er en hensiktsmessig avgrensning av kommunelovens regler om forvaltningsrevisjon.

Kapittel 28

Kommunen som tilsynsinstans

28.1 Innledning

På enkelte områder fører kommunen selv tilsyn med kommunale tjenester og vedtak. Dette er spesielle ordninger som er hjemlet i særlovgivningen. Dette er noe annet enn den egenkontrollen kommunen utøver på egen virksomhet. Egenkontroll som kontrollutvalget, revisjonen og lederen av administrasjonen utøver, kan og skal gjøres på ordinært vis også på de områdene hvor det foreligger særlige tilsynshjemler for kommunen. Det kommunale tilsynet kan på mange måter sies å erstatte, eventuelt supplere, det statlige tilsynet som er regulert i dagens kommunelov kapittel 10 A, på akkurat de områdene der det foreligger ordninger for dette.

Kommunene har gjerne et tilsynsansvar som gjelder en spesiell type virksomhet uavhengig av om den er kommunal, privat eller statlig. Et eksempel her er barnehager, som drives av både kommunen selv og private, og hvor kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for å føre tilsyn med alle barnehager. Et annet eksempel er byggeprosjekter som settes i gang av både private, staten og kommuner, og hvor kommunen er bygningsmyndighet og blant annet skal føre tilsyn. Dersom den virksomhet det skal føres tilsyn med, er kommunal, får kommunen en dobbeltrolle ved at den skal føre tilsyn *med seg selv*. Noen ganger fører også kommunen tilsyn både med seg selv og *med sin egen «konkurrent»*, som i barnehagesektoren.

Dette skaper situasjoner som utfordrer objektiviteten, nøytraliteten og tilliten til det kommunale tilsynet. Utvalget drøfter i dette kapitlet hvorvidt det bør innføres krav til kommunen når den utfører sin tilsynsfunksjon. Utvalget har kun sett på problemstillingen med rollekombinasjoner i forbindelse med tilsynsfunksjonen. Andre situasjoner hvor kommunen har en rollekombinasjon, som ved godkjenninger og andre type vedtak hvor

kommunen er part, behandles ikke her. Utvalget antar at en eventuell regulering her vil måtte variere fra område til område, og at dette i så fall bør gjøres i særlovgivningen.

Utvalget foreslår at det innføres en bestemmelse om at kommunene i disse situasjonene skal legge til rette for at likebehandlings sikres, og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig.

28.2 Gjeldende rett

Dagens kommunelov regulerer ikke noe eksplisitt om kommunalt tilsyn og situasjonene hvor kommunen har en dobbeltrolle, som beskrevet foran.¹

Det finnes flere generelle bestemmelser i kommuneloven, forvaltningsloven og ulovfestet forvaltningsrett som vil gjelde også for kommunale tilsyn, og som vil kunne bidra til å styrke legitimiteten til disse tilsynene. Dette gjelder habilitetsregler, saksbehandlingsregler og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om god forvaltningsskikk og så videre. Blant de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene nevnes særlig stikkord som forsvarlig saksbehandling og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.²

Som nevnt innledningsvis finnes det kun kommunale tilsyn på enkelte områder, og dette er da hjemlet i de enkelte særlovene. I hvilken grad særlovgivningen også har bestemmelser som skal ivareta de særskilte utfordringene dobbeltrollen medfører, varierer. Nedenfor vil noen av tjenestoområdene med kommunalt tilsyn bli nærmere omtalt.

¹ Kommuneloven § 76 nevner «tilsyn», men dette er tilsyn mer i betydningen egenkontroll.

² Se alminnelig forvaltningsrettslig litteratur, blant annet *Alminnelig forvaltningsrett*, Hans Petter Graver, 3. utgave, side 65 f.

28.3 Enkelte tjenesteområder med kommunalt tilsyn

For å gi et helhetlig bilde av den rettslige situasjonen for de problemstillingene som skal vurderes, vil utvalget her omtale reglene på tre områder hvor kommunen i dag fører tilsyn med seg selv.

28.3.1 Folkehelse og miljørettet helsevern

Etter folkehelseloven kapittel 3 har kommunene et særlig ansvar i arbeidet med miljørettet helsevern. Med hjemmel i denne loven er det to sentrale forskrifter om miljørettet helsevern – én generell og én for barnehager og skoler. Forskriftene gjelder både for private og offentlige virksomheter. Folkehelseloven § 30 andre ledd sier følgende:

Kommunenes tilsyn med virksomhet og eiendom i henhold til § 9 skal dokumenteres særskilt, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet.

Kommunene skal altså føre tilsyn med at kravene i forskriftene overholdes i alle slike virksomheter, enten de er kommunale, statlige eller private. Kommunen får dermed en dobbeltrolle når den fører tilsyn med egen virksomhet.

Bestemmelsen i § 30 stiller krav til dokumentasjon av tilsynsvirksomheten. Inkludert i dette dokumentasjonskravet er det et krav om at også uavhengighet og likebehandling i tilsynet dokumenteres. Et slikt krav om uavhengighet og likebehandling fremgår ikke uttrykkelig noe annet sted i loven.

Som en del av bakgrunnen kan nevnes at det i 2009 ble gjennomført en kartlegging og evaluering av miljørettet helseverntjenesten i kommunene.³ Der gikk det frem at 42 prosent av kommunene deltok i interkommunale samarbeid om miljørettet helsevern. Det var særlig små og mellomstore kommuner som deltok i interkommunale samarbeid. Kartleggingen stilte spørsmål om hvordan kommunenes avdeling for miljørettet helsevern opplevde sin tilsynsrolle på områder der de førte tilsyn med kommunale virksomheter, som for eksempel skoler. 34 prosent av kommunene mente det var uproblematisk. Flere av dem som mente det var uproblematisk, fremhevet den interkommunale organiseringen som gunstig for å redusere problematikken med dobbeltroller, men

det var også kommuner som fremhevet nærhet og deltakelse i gode tverrfaglige fora i kommunen som et godt eksempel på hvorfor miljørettet helsevern fikk gjennomslag.

Da det kom ny folkehelselov i 2011, ble kommunens ansvar for å føre tilsyn med bestemmelser om miljørettet helsevern i både egen og konkurrerende virksomhet vurdert i forarbeidene. Videreføringen av kommunens tilsynsansvar ble begrunnet slik:⁴

Oppgavene innen miljørettet helsevern og det mer generelle folkehelsearbeidet utfyller hverandre, og bør av den grunn ikke legges til ulike forvaltningsnivåer. Videre har kommunene nærhet til problemene og mulighet for å utøve godt lokalt skjønn. Å beholde miljørettet helseverntjenesten i kommunen gir også en mulighet for å styrke fagfeltet lokalt, inkludert det å rekruttere fagfolk til området. Dette forutsetter imidlertid at det må sikres at kommunen har god styring med denne oppgaven, herunder sikrer uavhengighet, likebehandling og faglighet i tilsynet. [...]

Uavhengighet innebærer at tilsynet utøves av personer eller kommunale enheter som ikke direkte har ansvar for den virksomheten som omfattes av tilsynet, for eksempel at tilsyn med skoler ikke ligger i skolekontoret eller i teknisk sektor, dersom det er teknisk sektor som har ansvar for byggmassen.

28.3.2 Barnehager

Barnehageloven oppstiller krav til både private og kommunale barnehager. Av loven følger også at kommunen er lokal barnehagemyndighet som blant annet avgjør søknad om godkjenning og tildeles tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Videre fremgår det av lovens § 16 at kommunen fører tilsyn med virksomheter etter loven. Slikt tilsyn skal altså føres med både private og kommunale barnehager. Kommunene har her rollekombinasjoner ved selv å drive barnehager, ved å være barnehagemyndighet og ved å være tilsynsinstans for både egne og konkurrerende barnehager.

Som en del av bakgrunnen nevnes her rapporten *Tilsyn til besvær?* til Kunnskapsdepartementet i desember 2010 fra PricewaterhouseCoopers (PwC) hvor temaet var kommunenes gjennomføring av tilsyn med barnehager og dobbeltrollen de der har. Her fremgikk det blant annet at sektor-

³ *Evaluering av miljørettet helseverntjenesten i kommunene*, Helsedirektoratet, IS-1633.

⁴ Prop. 90 L (2010–2011) *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)* punkt 12.4.

lederen med ansvar for drift av barnehagene i kommunen også var ansvarlig for tilsyn med barnehager i 1/3 av kommunene. I Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene* og i NOU 2012: 1 *Til barnas beste* omtales kommunenes rolle på barnehageområdet som en dobbeltrolle.⁵ I utredningen ble det foreslått at fylkesmannen skulle føre tilsyn med barnehagene, og ikke kommunen. I høringsnotat (november 2014) og lovproposisjon (Prop. 33 L (2015–2016)) har Kunnskapsdepartementet fulgt opp utredningen, men med en annen løsning. Kunnskapsdepartementet har foreslått at fylkesmannen, i tillegg til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, nå skal få hjemmel til å føre tilsyn med de enkelte barnehagene i særlige tilfeller. Fylkesmannens nye tilsynsmyndighet skal ikke ta over kommunens tilsynsmyndighet, men komme i tillegg. Det betyr at både kommunen og fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med de enkelte barnehagene. Kommunens dobbeltrolle vil således videreføres selv om forslaget blir vedtatt.

28.3.3 Plan- og bygningsloven

Etter plan- og bygningsloven kapittel 25 pålegges kommunene i byggesaker å føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Etter § 25-1 skal tilsyn føres i slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd og ulovligheter.

I forarbeidene⁶ sies det at bestemmelsen fastsetter en tilsynsplikt, uten å fastsette klare kriterier eller mål for omfanget, fordi dette i overveiende grad vil være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser. Det sies videre at bestemmelsen er utformet som en generell norm, og at den ikke gir kommunen noen plikt til å undersøke alle byggesaker for å vurdere om det finnes ulovligheter. Den gir heller ikke grunnlag for erstatningskrav dersom kommunen ikke oppdager ulovligheter. Det presiseres at ansvaret for at tiltak er i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningens krav, som en klar hovedregel ligger hos tiltakshaversiden. Departementet har etter § 25-1 andre ledd siste punktum hjemmel til å stille krav til kommunenes tematiske prioritering av tilsynet.

Slikt tilsyn etter kapittel 25 skal kommunen føre uansett hvem som gjennomfører en bygge-

sak. I byggesaker der det er kommunen som skal bygge noe, det vil si være tiltakshaver, vil altså kommunen føre tilsyn med at de selv gjennomfører tiltaket i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i lov og i medhold av lov. Kommunen får således en dobbeltrolle når den fører tilsyn med sine egne byggeprosjekter.

28.4 Utvalgets vurderinger

28.4.1 Behov for lovregulering i kommuneloven om dobbeltrollen ved kommunalt tilsyn

Kommunalt tilsyn står i en særstilling i forhold til andre tilsynsordninger. Tilsyn utført av kommunen gjøres kun på enkelte områder. Da er det gjerne begrunnet med at spesielle forhold på dette område tilsier at det er en fordel at det er kommunen som er tilsynsmyndighet. Det kan være områder hvor nærhet og lokalkunnskap er en særlig fordel, hvor spesialkompetanse er viktig, eller hvor en dobbeltrolle ikke er til å unngå. Et eksempel på det siste er at både stat, kommune og private gjennomfører byggetiltak. Uansett hvilket nivå tilsynet gjennomføres på, vil derfor tilsynsinstansen kunne komme i en dobbeltrolle.

Utvalget tar ikke stilling til hvorvidt og på hvilke områder kommunalt tilsyn er hensiktsmessig. Utvalget forholder seg til at det på enkelte områder er regler om kommunalt tilsyn. Dette resulterer i situasjoner der kommunen fører tilsyn med seg selv. Det kan også resultere i at kommunen fører tilsyn med private aktører som yter tjenester i «konkurransen» med kommunen. Eksempelvis fører kommunen tilsyn med alle barnehager, enten de er private eller kommunale.

Utvalget mener at tilsynene, for å ha troverdighet, må gjennomføres på en slik måte at den delen av kommunen som det føres tilsyn med, blir behandlet på samme måte som andre det føres tilsyn med. Tilsynene må gjennomføres med en objektivitet og nøytralitet som ivaretar gode tilsyn, og som gir tillit til at tilsynene er rettferdige for alle. Utvalget er imidlertid delt i synet på om det bør innføres særlige regler om dette i kommuneloven, og i tilfelle hvilke krav som bør innføres.

Hensikten med å innføre en eventuell ny bestemmelse i kommuneloven vil være å sikre at tilsynene blir best mulig, samt å sikre at de berørte og allmennheten kan ha tillit til at gjennomføringen av tilsynet skjer på en ryddig og skikkelig måte. Målet må være å bidra til en høyere grad av objektivitet, nøytralitet og tillit i situasjoner der kommunen fører tilsyn med seg selv og

⁵ Henholdsvis punkt 10.1.2 og 14.2.

⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 335.

med sin egen «konkurrent». En slik regulering vil komme til anvendelse på de områder der det finnes et kommunalt tilsyn, og gjelde likt for alle slike områder.

Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Flåten, Haugland, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo og Ytterdahl) mener at kommuneloven bør inneholde en bestemmelse om gjennomføring av kommunalt tilsyn. Det vil innebære en generell styrking av tilliten til kommunene som tilsynsmyndighet. En generell regulering i kommuneloven vil kunne bidra til mer objektive tilsyn med større integritet og tillit. En bestemmelse som regulerer noe om dette, vil ha som mål å sikre ryddighet og rolleklarhet ved å unngå at tilsyn blir behandlet og gjennomført av samme personer som står for den tjenesten eller handlingen det skal føres tilsyn med.

En slik bestemmelse vil kunne gjelde generelt for alle sektorer og egner seg således for regulering i kommuneloven. Særlovgivning som i dag har bestemmelser med samme formål, bør i så fall gjennomgå. Det vil ikke være hensiktsmessig med bestemmelser i særlovgivningen som er tilsvarende bestemmelsen i kommuneloven. Som det fremgår foran, har utfordringene med kommunens dobbeltrolle som tilsynsinstans vært diskutert tidligere i forbindelse med ulike meldinger og lovendringer på sektorene. Ulike løsninger har vært valgt. I folkehelseloven har det i tilsynsbestemmelsen blitt tatt inn et dokumentasjonskrav som inkluderer krav om å dokumentere uavhengighet og likebehandling i tilsynet. Flertallet mener at denne bestemmelsen vil kunne oppheves med en ny bestemmelse i kommuneloven.

En bestemmelse i kommuneloven vil kunne utformes på ulikt vis og ha ulik effekt. *Flertallet* mener en bestemmelse med krav om uavhengighet og likebehandling er den beste reguleringsmåten. Begrunnelsen for dette og de alternative reguleringsmåter behandles nærmere nedenfor, i punkt 28.4.2. *Blant flertallet er det et mindretall (Flåten, Nordby)* som mener at det også bør være et krav om dokumentasjon. Se punkt 28.4.3.

Et mindretall i utvalget (Halvorsen, Høpnes, Narud og Stokstad) mener kommuneloven ikke bør regulere dette spørsmålet i det hele tatt. Det vises til punkt 28.4.3.

28.4.2 Lovregulering av dobbeltrollen ved kommunalt tilsyn

28.4.2.1 Alternative reguleringsmåter

Utvalget har vurdert ulike alternative måter å styrke det kommunale tilsynet ved å fjerne eller redusere eventuelle negative konsekvenser ved den dobbeltrolle som kan oppstå der kommunen fører tilsyn med seg selv eller en «konkurrerende» virksomhet.

Krav til organisering – krav om adskilte enheter i kommunen

Et reguleringsalternativ er å oppstille et krav om adskilte enheter i kommunen, slik at tilsynsfunksjonen utøves av en annen enhet og andre personer enn de som ellers driver med tjenestefeltet. Dette vil sikre en så klar uavhengighet som er mulig innenfor kommunen.

Dette kan tenkes gjort på flere måter:

- pålegg om egen adskilt enhet i administrasjonen som fører tilsyn. Denne enheten har ikke budsjett- eller resultatansvar for de aktuelle tjenesteområdene
- pålagt interkommunalt samarbeid
- pålagt folkevalgt organ (tilsynsutvalg) som skal være ansvarlig for disse sakstypene

Etter utvalgets vurdering er dette klare og tydelige grep som enkelt vil ha ønsket effekt for rolleklarhet og legitimitet. Det er enkelt å forstå, og effekten med uavhengighet vil slå inn med en gang. Tilliten til at uavhengighet virkelig er gjennomført, og legitimiteten til systemet vil antakelig være stor ved en av disse løsningene. Målsettingen om likebehandling er ikke direkte inkludert, men med slik avstand til de det føres tilsyn med, øker også sjansen for og tilliten til at kommunale og private likebehandles.

Et samlet utvalg mener ingen av disse alternativene vil være en god løsning. Dette først og fremst fordi det innebærer et relativt inngripende tiltak som reduserer det kommunale selvstyret. Kommunenes organisasjonsfrihet er sentral og bør ikke gripes inn i når det finnes andre alternativer. Risikoen her er også at dette kan bli strengere enn nødvendig, fordi kravet om adskilte enheter vil stå der uansett om det i det konkrete tilfellet finnes andre og mindre inngripende alternativer hvor tilstrekkelig uavhengighet og tillit oppnås. I tillegg vil denne løsningen kunne medføre praktiske utfordringer, spesielt i mindre kommuner.

Krav til organisering. Delegeringssperre

En annen tydelig måte å regulere dette på i kommuneloven er et forbud mot å delegerer myndighet til å gi pålegg etter tilsyn fra politisk nivå til administrasjonen. Dette vil sikre politisk behandling av konsekvensene av tilsyn. Den åpenhet som er i folkevalgtes behandling av saker, kan motvirke mulige uheldige sider ved rollekombinasjoner. Gjennom et forbud mot slik delegering blir kommunedirektøren bare saksforberedende og eventuelt innstillende instans i denne typen saker. Dette gjør det mulig å bruke utredningskapasiteten i kommunen samtidig som avgjørelsen flyttes vekk fra administrasjonen. Møtet hvor vedtaket fattes, vil som en hovedregel være åpent for alle, saksinnstillingen vil være kjent på forhånd, og innbyggerne vil ha mulighet til å bruke medvirkningskanaler i forkant.

Et samlet utvalg er enig om at også dette alternativet, som innebærer at avgjørelser i forbindelse med tilsyn skal behandles på politisk nivå, enkelt og relativt effektivt vil unngå rolleblending og sikre en åpenhet i behandlingen av tilsynsspørsmål. Dette vil antakelig kunne sikre både uavhengighet og likebehandling så langt det er mulig innenfor en kommune. Med en slik åpenhet vil også tilliten til systemet kunne styrkes.

Utvalget mener imidlertid at også dette alternativet er for inngripende på det kommunale selvstyret. I tillegg er en konsekvens av dette alternativet at det blir flere enkeltsaker til behandling i de folkevalgte organer. Dette kan nok anses som en fordel i noen kommuner, men antakelig som en ulempe i de fleste. En annen negativ konsekvens er at saksbehandlingstiden for slike saker antakelig vil kunne bli noe lenger. Gjennomføringen av raske hastevedtak, som å stenge en helsefarlig virksomhet, vil også bli vanskeligere med denne løsningen.

Inhabilitetsregler

Å gi en særregulering i kommuneloven om inhabilitet som tydelig fanger opp dobbeltrollesituasjonen, vil kunne være en alternativ reguleringsmåte. Formålet med inhabilitetsregler generelt er jo nettopp å sikre uavhengighet i behandlingen og avgjørelsen av saker. De gjelder dog kun for individers habilitet, og ikke for organers. Hverken de generelle reglene i forvaltningsloven eller tilleggsbestemmelsene i dagens kommunelov vil direkte dekke situasjonen med kommunens dobbeltrolle. Forvaltningsloven § 6 andre ledd om inhabilitet ved *særegne forhold* vil etter en skjønsmessig og

konkret vurdering kunne komme til anvendelse i enkelte situasjoner.

En slik ny inhabilitetsbestemmelse vil kunne ha følgende ordlyd:

Ved lovpålagt kommunalt tilsyn med kommunen selv er ansatte som medvirker i utøvelsen av den aktuelle tjenesten, inhabile ved behandlingen og forberedelsen av tilsynssaken.

En slik regulering vil kunne sikre at ikke de samme personer som jobber med utførelsen av tjenesten, er med i behandlingen av tilsynssaken. Selv om *kommunen* fører tilsyn med seg selv, vil denne løsningen kunne sikre at ingen *personer* fører tilsyn med seg selv.

Etter utvalgets vurdering vil en slik inhabilitetsbestemmelse være ganske målrettet og løse utfordringen med at samme personer er involvert i tjenesteproduksjon og i tilsyn. Målsettingen med likebehandling mellom private og kommunale i tilsyn vil imidlertid ikke bli direkte dekket.

Dette alternativet fremstår ikke like inngripende i det kommunale selvstyret i og med at det ikke stilles noen krav til organisasjonsform. Det kan imidlertid være at det for noen kommuner blir nødvendig å se på organiseringen for i praksis å klare å overholde inhabilitetsbestemmelsene.

Utvalgets flertall mener dette kan være et greit alternativ, selv om det kanskje ikke er like målrettet mot det man ønsker å oppnå med en lovregulering. Flertallet mener likevel at det ikke er det mest hensiktsmessige alternativet.

Bestemmelse med krav om uavhengighet og likebehandling

Det siste alternativet utvalget har vurdert, er å ta inn en bestemmelse med krav om uavhengighet og likebehandling i gjennomføringen av tilsynet.

Utvalgets flertall har kommet til at selv om det er flere alternativer som kan bidra til likebehandling, ryddighet og rolleklarhet, så er det dette alternativet som i størst grad sikrer målsettingene uten å innebære et for stort inngrep i det kommunale selvstyret. Både målsettingen om rolleklarhet og uavhengighet og målsettingen om å sikre likebehandling vil være best oppfylt ved dette forslaget. En slik løsning er fleksibel samtidig som den er veldig tydelig på at både uavhengighet og likebehandling er viktig i denne type saker og situasjoner. Kravene skal gjelde når kommunen gjennomfører lovpålagt tilsyn med kommunens egen virksomhet og egen eiendom. Dette vil typisk

være for situasjoner som er nevnt foran, i punkt 28.3.

28.4.2.2 *Utforming av bestemmelse med krav om uavhengighet og likebehandling*

Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Flåten, Haugland, Kaldheim, Neset, Nordby, Renslo og Ytterdahl) mener at den beste reguleringsformen for å bidra til at tilsynet blir best mulig og har stor tillit, er å innføre en egen bestemmelse med krav om at kommunen legger til rette for at likebehandling sikres og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig. Et krav knyttet til uavhengighet og likebehandling vil bidra til å legge forholdene til rette for at det kommunale tilsynet kan gjennomføres på en skikkelig måte. Dette vil også bidra til at allmennheten har tillit til gjennomføringen av tilsynet.

Ved en slik regulering vil måten kommunene velger å løse utfordringen med å føre tilsyn med seg selv og egne «konkurrenter» på, være fleksibel. De vil kunne benytte seg av noen av løsningene som er omtalt som alternativer foran, og de vil kunne velge de løsninger som de mener er egnet for den aktuelle sektoren og for den aktuelle kommunen.

Hensikten med å stille et krav om at tilsynet skal være så uavhengig som mulig, er at tilsynet i størst mulig grad skal være selvstendig og frikoblet fra den eller de det føres tilsyn med. Helt uavhengig kan man ikke kreve at tilsynsinstansen skal være, i og med at vi snakker om et tilsyn som er innenfor den samme kommunen som den det skal føres tilsyn med. I lovforslaget sies det derfor også at tilsynet skal bli *så uavhengig som mulig*. Kommunen må således planlegge, organisere og utøve tilsynet med tanke på at det mest mulig er, og utad fremstår som, adskilt fra den virksomheten og det tjenesteområdet det skal føres tilsyn med. Kommunen må tilstrebe å gjøre tilsynet så uavhengig som mulig. Hva som er mulig, vil i stor grad være opp til kommunen selv å vurdere. På hvilken måte dette gjøres i den enkelte kommune og i den enkelte sektor, er opp til kommunen selv.

Det skal i dette ikke ligge noen absolutte krav om adskilte organisatoriske enheter. Det beste og mest ryddige vil riktignok ofte være om tilsynet organiseres i en adskilt organisatorisk enhet. Men dersom en enhet innenfor kommunen for eksempel har ansvaret for både skoler og barnehager, må både drift av barnehager og tilsyn med barnehager kunne inngå i en slik enhet. At det således er samme leder på toppen, er i disse tilfellene ikke til å unngå. Full uavhengighet kan man dermed

ikke oppnå, men kommunen må lage mekanismer som legger til rette for så stor grad av uavhengighet som mulig. To ulike mellomledere som er ansvarlig for driften av barnehagene og tilsynet med barnehagene, vil for eksempel bidra til en større uavhengighet i arbeidet enn om det er samme person.

Mer sentralt enn selve organiseringen er delegering, ansvarslinjer og instruksjonsmyndighet. Det foreslås ikke en lovbestemmelse som fastsetter noen konkrete og faste krav om dette. Men i en bestemmelse som sier at kommunen skal legge til rette for at tilsynet blir så uavhengig som mulig, ligger det at kommunen skal tilstrebe at delegering, ansvarslinjer og instruksjonsmyndighet gjennomføres slik at målet om uavhengighet sikres best mulig. God uavhengighet oppnås hvis den enheten, instansen e.l. som har tilsynsansvar, ikke har noen direkte ansvars- eller instruksjonslinje til den enheten, instansen e.l. som det føres tilsyn med. Samme person bør i alle fall ikke være ansvarlig for drift og tilsyn. Det bør være et reelt rom for en tilsynssaksbehandling som ikke blir påvirket av de det føres tilsyn med. De som gjennomfører og er ansvarlig for tilsynet, bør ha en selvstendighet og frihet overfor tilsynsobjektet og de som arbeider der. En tilsynssak på barnehage-sektoren bør behandles av en saksbehandler som ikke på noen måte er involvert i driften av barnehagen. Den personen eller den instansen som driver tjenesten eller utfører handlingen det skal føres tilsyn med, bør ikke være den samme som gjennomfører tilsynet. Den personen eller enheten som er ansvarlig for et byggeprosjekt i kommunen, bør ikke være den samme som fører tilsyn med et slikt prosjekt. Tilsvarende bør den som styrer en barnehage, ikke være den samme som fører tilsyn med barnehagen. Dette vil være inhabilitetslignende situasjoner hvor tilsynet neppe vil kunne anses å ha den tilstrekkelige uavhengighet.

Et krav om likebehandling kan sies å allerede inngå i de alminnelige forvaltningsprinsipper, og da oftest omtalt som at det ikke skal foregå usaklig forskjellsbehandling. Dette kan også sies å inngå som en del av et alminnelig rettssikkerhetsideal. Formålet med å ta dette begrepet inn i en lovbestemmelse er således å tydeliggjøre prinsippet for de situasjoner der kommunen fører lovpålagt tilsyn med egen virksomhet eller eiendom. Tilsynet kommunen gjør med et byggeprosjekt eller med en barnehage, skal gjennomføres på samme måte og ut fra de samme prinsippene og vurderingene enten den det føres tilsyn med er privat eller offentlig. Dette er på mange måter en selvfølge. På den annen side er det ved slike til-

synssituasjoner særlig viktig at alle involverte er bevisste på å sikre likebehandling, og at det settes fokus på dette. Både for dem saken gjelder, og for den alminnelige tilliten til kommunen er dette særdeles viktig. Etter flertallets oppfatning er det således hensiktsmessig at en slik bestemmelse også inkluderer et krav om likebehandling.

Etter flertallets oppfatning bør et krav om å tilrettelegge for å sikre likebehandling og så uavhengig tilsyn som mulig fremgå direkte av lovteksten. Dette er tydeligere og mer hensiktsmessig enn et indirekte krav om likebehandling og uavhengighet via et dokumentasjonskrav, som nå står i folkehelsesloven § 30, jf. punkt 28.3.1 foran.

Ett mindretall blant flertallet (Nordby og Flåtten) ønsker et tillegg til flertallets formulering av lovforslaget. Dette mindretallet viser til at kravet til integritet og likebehandling er særlig stort når kommunen skal gjennomføre lovpålagt tilsyn med egen virksomhet eller eiendom. Kommunesektoren kommer lett i miskreditt og kan risikere å tape både omdømme og respekt dersom publikum får følelsen av at «bukken passer havresekken». Kravene til saksbehandlingen burde i prinsippet kunne stilles uten det forbeholdet som ligger i formuleringen *så uavhengig som mulig*. Samtidig erkjennes det at det kan være vanskelig å etablere absolutt uavhengighet, og at ulike løsninger må benyttes for å kompensere for dette. For å bidra til åpenhet og etterrettelighet i denne situasjonen foreslås det derfor å legge til en setning i bestemmelsen med krav om at ivaretagelse av likebehandling og uavhengighet skal dokumenteres.

Et annet mindretall i utvalget (Halvorsen, Hopsnes, Narud og Stokstad) mener det ikke bør lovreguleres et særlig krav til likebehandling eller uavhengighet ved slike tilsyn i kommuneloven.

Som det pekes på i drøftelsen foran, gjelder det et alminnelig forbud mot *usaklig forskjellsbehandling* i forvaltningsretten.⁷ Flertallets lovfor-

slag synes ikke å medføre noe annet enn en kodifisering av dette forbudet. Dette mindretallet antar at en lovfesting av et alminnelig prinsipp på ett særskilt område lett vil skape uklarhet og usikkerhet knyttet til kravets innhold og rekkevidde, og ønsker derfor ikke å gi en slik lovregulering.

Dette mindretallet er enig i at tilsynet bør være *så uavhengig som mulig*. Slik dette mindretallet forstår flertallets forslag, innebærer lovforslaget imidlertid hverken en plikt til en bestemt organisering av kommunen eller en begrensning i den alminnelige instruksjonsmyndigheten. Flertallet legger også til grunn at kommunene selv skal kunne bestemme hva som er tilstrekkelig uavhengig, noe som tilsier at brudd på bestemmelsen ikke skal kunne prøves rettslig, for eksempel gjennom lovlighetskontroll, ved klage til Sivilombudsmannen eller ved domstolsprøving. Forslagets reelle innhold begrenses da til å representere en idealnorm eller gi et politisk styringssignal. Slik dette mindretallet ser det, har en slik bestemmelse begrenset positiv effekt. Samtidig vil en slik ny lovbestemmelse lett kunne skape usikkerhet og uklarhet knyttet til hvordan uavhengighetskravet skal forstås. Dette mindretallet finner det derfor ikke formålstjenlig å gi noen særlig regulering av dette spørsmålet.

Dersom lovgiver mener det er ønskelig å gi særlige skranker for kommunens tilsyn med egen virksomhet eller eiendom, mener dette mindretallet at loven bør utformes som en særskilt inhabilitetsregel rettet mot ansatte i det respektive forvaltningsorgan/den respektive forvaltningsgren. For å unngå utfordringer knyttet til beslutninger truffet høyt oppe i organisasjonen bør inhabilitetsregelen bare gis anvendelse mot administrasjonen. Det vises her til drøftelsen og utkast til lovtekst beskrevet ovenfor, i punkt 28.4.2.

⁷ Den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk.

Kapittel 29

Statlig kontroll og tilsyn mv.

29.1 Lovlighetskontroll

29.1.1 Innledning

Med lovlighetskontroll menes en kontroll av at vedtak¹ i folkevalgte organer og administrasjonen i kommuner er i tråd med gjeldende lovverk. Kontrollen er hjemlet i kommuneloven § 59 og gjennomføres av staten ved departementet og fylkesmannen. Lovlighetskontroll vil for kommunen innebære en rettslig bindende avgjørelse av hvorvidt kommunen har anvendt lovverket riktig i den konkrete saken. Dette fordi gjeldende rett er at kommuner normalt ikke kan få prøvd vedtaket i en lovlighetskontroll for domstolen. Statens forståelse av lovverket vil derfor være endelig med mindre en *privat part* har rettslig interesse i å bringe saken inn for domstolene.

Bestemmelsen om lovlighetskontroll var ny da kommuneloven ble vedtatt i 1992. Tidligere var ordningen at alle kommunestyrevedtak skulle sendes til lovlighetskontroll hos fylkesmannen. Vedtak i andre folkevalgte organer eller administrasjonen ble ikke kontrollert. Denne ordningen ble ansett for å være ressurskrevende og ikke særlig treffsikker, fordi mange kommunale vedtak ble truffet av organer under kommunestyret etter delegering.

Forarbeidene til kommuneloven av 1992 viser at ordningen mer er et middel til å få avklart rettslig tvil enn et styrings- og kontrollredskap på statens hånd.² Hovedintensjonen med ordningen er at kommunestyremedlemmer, det vil i realiteten si mindretallet, kan få kontrollert at avgjørelser som er fattet, er innenfor regelverket. For også å fange opp eventuelle andre situasjoner hvor det er behov for å få avklart lovligheten av en avgjørelse, er statlige myndigheter gitt anledning til å gjen-

nomføre lovlighetskontroll på eget initiativ. Lovlighetskontroll har også funksjon som en slags rettsikkerhetsgaranti i form av mulighet for en ny vurdering i saken der hensikten kun er å sikre lovmessigheten. Regelen om lovlighetskontroll er videre gitt for å kunne avklare rettslig tvil knyttet til en kommunal avgjørelse uten å måtte gå til domstolene. Som en forlengelse av dette er hensynet til tilliten til forvaltningen og de avgjørelser som der fattes. Det at et organ utenfor kommunen kan kontrollere at avgjørelsene er lovlige, vil bidra til å øke tilliten til kommunene. Ordningen er ikke ment å benyttes til å innføre en automatisk legalitetskontroll på ny.

Hovedformålet ved innføringen av den nye formen for lovlighetskontroll var fra lovgivers side ikke statlig styring og kontroll. Bestemmelsen vil i praksis likevel gi staten en viss styring og kontroll over kommunene siden staten her gis myndighet til å overprøve kommunens lovforståelse og til å oppheve vedtak. Dette er en form for inngripen i det kommunale selvstyret. I og med at det kun er lovligheten som skal kontrolleres, er det likevel lovbestemmelsene som setter rammene for selvstyret, og ikke kontrollen av at lovene blir fulgt. I en del tilfeller vil lovgrunnlaget være vagt og skjønnsmessig, og statsforvaltningen og kommunesektoren kan ha ulikt syn på hva som er gjeldende rett. Siden kommunen ikke kan få prøvd departementets eller fylkesmannens lovtolkning for en domstol, gir lovlighetskontroll likevel et visst rom for statlig styring.

I praksis skjer ikke lovlighetskontroll veldig ofte, men sakene er ressurs- og arbeidskrevende å behandle for fylkesmannen. De siste årene har det vært gjennomført omkring hundre lovlighetskontroller i året på landsbasis. I flertallet av sakene blir lovlighetskontroll utført på bakgrunn av krav fra kommunestyremedlemmer. I 2013 var det 87 saker etter krav fra kommunestyremedlemmer og 6 som ble tatt opp på eget initiativ av fylkesmannen. I 2012 var de tilsvarende tallene 85 og 11, mens de i 2011 var 75 og 28. I de fleste sakene stadfester fylkesmannen kommunens vedtak.³

¹ I dagens kommunelov brukes begrepet *avgjørelse*. I forslag til ny lov brukes begrepet *vedtak* om det samme. Begrepsbruken i omtalen her beror således på om det er gammel eller ny lov som omtales, men kan variere noe uten at det har noen innholdsmessig betydning, se også punkt 29.1.3.

² Ot.prp. nr. 42 (1991–92), side 202.

Utvalget har vurdert bestemmelsen om lovlighetskontroll og mener at det ikke er behov for å endre hovedinnholdet i gjeldende regelverk. Det er imidlertid behov for enkelte presiseringer, klargjøringer og språklige forenklinger.

29.1.2 Gjeldende 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 skal bringes inn for det aktuelle fagdepartementet. Fylkesmannen eller departementet kan også ta opp saker på eget initiativ.

29.1.2.1 Hvem som kan kreve lovlighetskontroll

Tre eller flere av kommunestyrets medlemmer kan etter kommuneloven § 59 nr. 1 kreve lovlighetskontroll. De som krever lovlighetskontroll, må stå sammen om kravet. Enkelthenvendelser fra hver av dem er ikke tilstrekkelig. Ordinært er det bare medlemmer, og ikke varamedlemmer, av kommunestyret som kan kreve lovlighetskontroll. Dersom et varamedlem har møtt i et kommunestyremøte på grunn av forfall fra det faste medlemmet, og mener det ble truffet en ulovlig avgjørelse i dette møtet, kan vedkommende likevel være med på å bringe denne avgjørelsen inn for lovlighetskontroll. Vilkåret om at minst tre representanter skal stå bak et slikt krav, er stilt for å unngå misbruk av ordningen og at den blir unødige arbeidsbelastende.

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 og kommunerådet i en parlamentarisk modell kan ikke kreve lovlighetskontroll. Det forrige kommunelovutvalget foreslo

³ Tall fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjengitt i budsjettproposisjonene til Stortinget.

i sin tid at også disse skulle ha rett til å kreve lovlighetskontroll, men forslaget ble ikke fulgt opp av lovgiver. Medlemmer av faste utvalg, kommunedelsutvalg mv., parter, innbyggere i kommunen eller pressen kan heller ikke kreve lovlighetskontroll.

29.1.2.2 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. Innstillinger fra et kommunalt organ til et annet, for eksempel fra formannskapet til kommunestyret, kan ikke kreves kontrollert. Det er imidlertid ikke noe krav om at det er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Også andre typer avgjørelser kan lovlighetskontrolleres.

Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse og avskjed, samt avgjørelser av om det foreligger brudd på reglene om offentlige anskaffelser,⁴ er uttrykkelig unntatt fra bestemmelsen. Ifølge forarbeidene gjelder dette unntaket kun for lovlighetskontroll etter krav fra kommunestyremedlemmer.⁵ Fylkesmannen vil fortsatt kunne foreta lovlighetskontroll med slike saker etter eget tiltak.

Avgjørelser om at møter skal holdes for åpne eller lukkede dører, og avgjørelser om habilitet kan lovlighetskontrolleres etter kommuneloven § 59 nr. 1 andre punktum. Dette ble tatt inn i loven i 2009 og må forstås som et unntak fra en hovedregel om at prosessledende avgjørelser faller utenfor bestemmelsen. I hvilken grad prosessledende avgjørelser om saksbehandling kan lovlighetskontrolleres, var tidligere noe uklart. Med dette unntaket i lovbestemmelsen og omtalen i forarbeidene⁶ til den er det klargjort at andre prosessledende avgjørelser enn møteoffentlighet og inhabilitet ikke kan lovlighetskontrolleres. Selv om prosessledende avgjørelser isolert sett ikke kan kreves kontrollert, kan den endelige avgjørelsen kreves kontrollert, og prosessledende avgjørelser vil her kunne være inkludert.

Det er den offentligrettslige siden av en avgjørelse som er gjenstand for lovlighetskontroll.⁷ Spørsmål for eksempel om gyldigheten av en privatrettslig avtale kommunen er part i, eller om en

⁴ Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.

⁵ Ot.prp. nr. 58 (1995–96).

⁶ Ot.prp. nr. 17 (2008–2009).

⁷ Ot.prp. nr. 42 (1991–92).

kommune er erstatningsrettslig forpliktet, kan ikke prøves.

29.1.2.3 *Innhold og omfang av kontrollen. Rettsvirkninger*

Etter § 59 er det 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.

Ved gjennomføringen av lovlighetskontrollen må fylkesmannen prøve om kommunen har tolket loven riktig. Dersom det innenfor lovens vilkår og tolkning er åpnet for at kommunen selv kan utøve fritt skjønn i en avgjørelse, kan fylkesmannen ikke prøve kommunens avveining innenfor dette frie skjønnet. Fylkesmannen vil likevel kunne prøve om det foreligger myndighetsmisbruk. Vurderingen vil i så fall være om det er tatt utenforliggende hensyn, eller om avgjørelsen er vilkårlig, bygger på en usaklig forskjellsbehandling eller er grovt urimelig.⁸

Vedtaket i lovlighetskontrollen har kun direkte rettslig betydning i den aktuelle saken hvor lovlighetskontrollen utøves. Kommunen er ikke bundet av fylkesmannens lovforståelse når nytt vedtak treffes, eller ved senere vedtak i tilsvarende saker. Dette følger av at kommunen er et eget rettssubjekt, og at fylkesmannen/statsforvaltningen ikke har instruksrett over kommuner. Fylkesmannens lovforståelse vil imidlertid inngå i det ordinære rettskildebildet som relevant ved lovtolkning. Dette vil være mest relevant der det foreligger flere avgjørelser fra flere fylkesmenn. Hensynet til tilliten til forvaltningen tilsier likevel at kommunen normalt følger fylkesmannens lovforståelse. Kommunen kan etter forvaltningsloven § 11 også ha plikt til å veilede om fylkesmannens tidligere lovforståelse mv.

Hvis fylkesmannen kommer til at avgjørelsen er *ugyldig*, skal avgjørelsen oppheves, jf. kommuneloven § 59 nr. 4 andre ledd. Fylkesmannen har ikke myndighet til å treffe nytt vedtak slik fylkesmannen har ved klager over enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 34.

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.

29.1.2.4 *Saksbehandlingsregler*

Selv om forvaltningsloven generelt gjelder ved behandlingen av lovlighetskontroll, er det uttrykkelig sagt i forarbeidene til bestemmelsen at klagerreglene i forvaltningslovens kapittel 6 ikke gjelder.⁹ Avgjørelsen i en sak om lovlighetskontroll kan således ikke påklages.

Krav om lovlighetskontroll må fremsettes innen tre uker fra det tidspunktet avgjørelsen ble truffet. Denne fristen er absolutt. Dette er regulert i en egen forskrift om tidsfrist for lovlighetskontroll med hjemmel i kommuneloven § 59 nr. 7. Dersom avgjørelsen kommunestyremedlemmene krever lovlighetskontroll av, er et enkeltvedtak, vil den også kunne bli påklaget av en part etter forvaltningslovens klagerregler. Det er ingen regler om hvordan fylkesmannen skal forholde seg til dette, men Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at departementet mener klagen fra parten bør avgjøres før lovlighetssaken påbegynnes.¹⁰

Krav om lovlighetskontroll må settes frem for organet som traff avgjørelsen, jf. kommuneloven § 59 nr. 2. Hvis organet opprettholder avgjørelsen, oversendes kravet til fylkesmannen. Det er ikke regler for saksbehandlingen i kommunene før oversendelse til fylkesmannen.

Fremmes det krav om lovlighetskontroll av en avgjørelse, kan det treffes vedtak om utsatt iverksettelse, jf. kommuneloven § 59 nr. 3. Slikt vedtak kan treffes både av kommunen selv og av fylkesmannen.

29.1.2.5 *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, jf. kommuneloven § 59 nr. 5. Det er ikke satt noen betingelser i lovteksten for denne adgangen, det gjelder heller ingen tidsfrister. Fylkesmannen kan dermed kontrollere avgjørelser som ligger flere år tilbake. Kommunens eventuelle forpliktelser overfor innbyggerne vil imidlertid være begrenset av de alminnelige reglene i foreldelsesloven.

De fleste tilfeller av lovlighetskontroll etter § 59 nr. 5 skjer på bakgrunn av at fylkesmannen

⁹ Ot.prp. nr. 42 (1991–92), side 300.

¹⁰ Veileder H-2299 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59*.

⁸ Den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk.

blir gjort oppmerksom på en omtvistet avgjørelse, enten gjennom media eller fordi private anmoder fylkesmannen om å foreta en lovlighetskontroll.

29.1.2.6 Kort om nordisk rett

Reglene for lovlighetskontroll, som kalles *kommunalbesvär* i Finland og Sverige og *tilsynsklage* i Danmark, varierer mellom de ulike nordiske landene.¹¹ Ordinær klage, som henger nær sammen med lovlighetskontroll og også er litt ulikt regulert, vil ikke bli behandlet.

I Sverige og Finland behandles saker om lovlighetskontroll av forvaltningsdomstolene, i Danmark av det uavhengige statlige organet Statsforvaltningen og i Norge av fylkesmannen etter delegering fra departementet. Det er således kun i Norge at lovlighetskontroll ikke utføres av et uavhengig organ.

Kretsen som kan fremme sak om lovlighetskontroll, varierer. I Sverige og Finland kan innbyggere og eiere av fast eiendom fremme slik sak. I Danmark er det tilsynsorganet som fremmer sak, enten på eget initiativ eller etter klage. Hvem som kan klage, er ikke nærmere regulert, men i praksis er det i stor grad innbyggerne og medlemmer av kommunalbestyrelsen. Tilsynsorganet i Danmark har også en plikt til å undersøke en sak nærmere dersom det foreligger opplysninger som gir grunn til å anta at det er en viss sannsynlighet for ulovlighet som ikke er bagatelmessig. I Norge er det medlemmer av kommunestyret og fylkesmannen (departementet) selv som kan fremme sak. Fylkesmannens adgang er i praksis ment som en sikkerhetsventil og er således begrenset.

I forlengelse av dette nevnes at også tvisteløsning mellom stat og kommune er ulik i de nordiske land. I Sverige og Finland kan slike saker bringes inn for forvaltningsdomstolen. I Danmark er det også adgang til domstolsprøving, mens i Norge er denne muligheten svakt utviklet.

29.1.3 Utvalgets vurderinger

29.1.3.1 Behovet for lovlighetskontroll

Utvalget har vurdert om kommuneloven fortsatt bør åpne for lovlighetskontroll, og om rammene i så fall bør være slik de er i dag. Det er både positive og negative sider ved lovlighetskontroll slik det er regulert i dagens lov. Utvalget mener det er

flest fordeler, og at regelverket i hovedsak bør opprettholdes med noen presiseringer.

Lovlighetskontroll har flere positive funksjoner. Fylkesmannens kontroll vil for det første bidra til å fremme tillit til forvaltningen ved at en instans utenfor kommunen kan ettergå om kommunen har håndtert loven riktig. Lovlighetskontroll kan derfor være et billig, effektivt og tillitskapende instrument.

Lovlighetskontroll vil også kunne bidra til nyttige rettslige avklaringer i konkrete saker som vil kunne være retningsgivende for kommuner senere. Ordningen med lovlighetskontroll kan derfor også fremme rettsikkerhet og faglig kvalitet på vedtak fra forvaltningen.

Samtidig har instrumentet noen negative konsekvenser. En kommune vil i praksis ikke kunne få prøvd om fylkesmannens vedtak i en lovlighetskontroll er juridisk korrekt. Dette fordi vedtaket ikke kan bringes inn for domstolene. Samtidig er prosessen rundt en lovlighetskontroll ikke like omfattende og betryggende som en domstolsprosess. Fylkesmannen vil heller ikke være uavhengig, slik som en domstol.

Det er også forskjeller mellom fylkesmannsembetene når det gjelder hvordan de tolker loven.

Utvalget mener det er viktig at det er anledning til å få prøvd om kommunale vedtak er lovlige. Utvalget er særlig opptatt av å sikre at tre eller flere medlemmer av kommunestyret kan kreve dette. Det er positivt både for demokrati og tillit at et mindretall som mener flertallet opptrer i strid med gjeldende regler, har mulighet til å få kontrollert dette.

Hvis lovlighetskontrollen er initiert av fylkesmannen, bør det etter utvalgets vurdering foreligge særlige grunner for å kunne prøve et vedtak, jf. nærmere om dette under.

Ordningen med lovlighetskontroll er fortsatt aktuell, da den kan bidra til å avklare rettslig usikkerhet samtidig som den er rimelig og forholdsvis enkel. For utvalget er dette det sentrale argumentet for å beholde ordningen. Lovlighetskontroll skal ikke benyttes som et statlig styringsvirkemiddel overfor kommunene.

Det er i den videre drøftelsen av argumenter for og mot lovlighetskontroll skilt mellom lovlighetskontroll krevd av et mindretall i kommunestyret og lovlighetskontroll initiert av staten.

Utvalget bruker gjennomgående begrepet *vedtak*, og ikke *avgjørelse*. Dette fordi begrepet *vedtak* er det som i praksis er i bruk i kommunene. Begrepet er ment å omfatte alle avgjørelser uav-

¹¹ *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning.* Ingun Sletnes, Carsten Heinrichsen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13.

hengig av om det er omfattet av forvaltningslovens definisjon av begrepet *vedtak*.

29.1.3.2 Lovlighetskontroll hvor et mindretall i kommunestyret krever det

Utvalget har i vurderingen av hvorvidt ordningen med lovlighetskontroll skal opprettholdes i tilfeller hvor tre eller flere kommunestyrerepresentanter ber om det, lagt stor vekt på at slik kontroll av vedtakene er et vern for mindretallet i kommunestyret. Ved at tre kommunestyrerepresentanter sammen kan kreve en kontroll av lovligheten av de vedtak som fattes, vil de også ha et vern og en mulighet til å reagere om de mener flertallet opptrer i strid med gjeldende regler. Dette vil også kunne bringe ro rundt kontroversielle saker. Når et vedtak er lovstridig, vil ofte noen av de folkevalgte reagere på vedtaket og ønske lovlighetskontroll. Adgangen til å kreve lovlighetskontroll bidrar på denne måten til å sikre rettsriktighet. Utvalget mener det er gode grunner for å opprettholde denne adgangen til lovlighetskontroll.

En innvending som kan anføres mot lovlighetskontroll initiert av et mindretall i kommunestyret, er at lovlighetskontroll kan brukes som middel for politisk omkamp. Det vil si at det ikke egentlig er vedtakets lovlighet som er den reelle klagegrunnen, men at mindretallet er imot vedtakets innhold eller resultat. Utvalget anser ikke dette som en reell innvending all den tid det kun er vedtakets lovlighet som fylkesmannen faktisk kan ta stilling til.

Det kan også innvendes at behandlingen av saker om lovlighetskontroll er arbeidskrevende for fylkesmennene. Også i de sakene der fylkesmannen konkluderer med at man ikke skal foreta en lovlighetskontroll, er det som regel lagt ned et omfattende arbeid for å komme til denne konklusjonen. I lys av de fordeler ordningen har, mener utvalget heller ikke dette kan tilsi noen vesentlig endring i ordningen. Utvalget mener således at det fortsatt bør være mulighet for slik lovlighetskontroll.

29.1.3.3 Særlig om lovlighetskontroll etter fylkesmannens initiativ

Utvalget har vurdert om fylkesmannen fortsatt bør ha mulighet til å gjennomføre lovlighetskontroll på eget initiativ, og om det eventuelt er aktuelt med endringer i ordningen. I dag benytter fylkesmannen muligheten til å ta opp avgjørelser til lovlighetskontroll i svært liten grad, og som regel på bakgrunn av henvendelser fra innbyggere eller

media. Utvalget ser at det kan være viktig for innbyggerne å ha en slik mulighet til å få prøvd lovligheten av kommunale vedtak. Det kan for eksempel være i tilfeller hvor kommunen åpenbart har tatt feil av lovanvendelse, eller hvor det har vært mye oppmerksomhet om saken i lokalsamfunnet, og hvor lovlighetskontroll kan bidra til ro i saken. Utvalget vil likevel understreke at ordningen er ment som en sikkerhetsventil der det foreligger en særlig grunn eller et særlig behov. Fylkesmannen bør derfor vise tilbakeholdenhet med å ta opp saker til lovlighetskontroll på eget tiltak. For å understreke at lovlighetskontroll på eget tiltak skal anvendes kun unntaksvis, foreslår utvalget at det må foreligge *særlige grunner* for å kunne anvende denne ordningen. Utvalget antar at denne presiseringen er i samsvar med hvordan ordningen med lovlighetskontroll i dag gjennomgående praktiseres.

29.1.3.4 Hvilke vedtak skal kunne være gjenstand for lovlighetskontroll

Etter dagens bestemmelse kan *avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon* være gjenstand for lovlighetskontroll. I begrepet *avgjørelser* kan det sies å være underforstått at det skal være *endelige avgjørelser*. Dette er lagt til grunn i praksis. For å tydeliggjøre dette foreslår utvalget å ta dette inn i lovformuleringen. Som nevnt foran, i punkt 29.1.3.1, foreslår utvalget også å bruke begrepet *vedtak* i stedet for avgjørelser. Innstillinger og lignende foreløpige avgjørelser i et kommunalt organ vil ikke være et *endelig vedtak* dersom det er et annet kommunalt organ som skal fatte det endelige vedtak.

Noen vanskelige tilfeller i praksis har vært kommunale innstillinger, råd og uttalelser i saker der det endelige vedtaket som bestemmer sakens realitet, tas utenfor den kommunale organisasjonen. Etter utvalgets oppfatning bør dette anses som et vedtak som dermed kan lovlighetskontrolleres dersom kommunen spesielt er bedt om å uttale seg konkret om en sak. Generelle høringsuttalelser i en alminnelig offentlig høring bør på den annen side ikke anses som *endelig vedtak* og således heller ikke kunne lovlighetskontrolleres.

Utvalget vil peke på at også unnlattelse av å fatte vedtak kan, etter en konkret vurdering, regnes som et vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Et eksempel er dersom det ikke er svart på en henvendelse og det foreligger plikt til å fatte vedtak. Ellers vil avvisningsvedtak i hovedsak være et vedtak, mens utsettelsesvedtak normalt ikke er

vedtak. Dette må imidlertid vurderes og avgjøres konkret, og unntak kan således tenkes.

I 2009 ble det ved lov og forarbeider tydeliggjort at prosessledende avgjørelser ikke var omfattet av avgjørelsesbegrepet. Avgjørelser om åpne/lukkede møter og om habilitet kan likevel lovlighetskontrolleres. Utvalget mener at vedtak om åpne/lukkede møter og habilitet er vedtak det er viktig å kunne foreta lovlighetskontroll av, men at det for øvrig ikke er grunn til at prosessledende avgjørelser skal være omfattet av lovlighetskontroll.

Videre unntar dagens lovbestemmelse uttrykkelig ansettelser, oppsigelser og avskjed dersom kommunestyret ber om lovlighetskontroll av disse. Det fremgår av forarbeidene til lovbestemmelsen at dette ikke gjelder når fylkesmannen tar opp saker av eget initiativ. Utvalget kan ikke se at det er grunn til at fylkesmannen skal kunne ta opp saker som ellers ikke kan være undergitt lovlighetskontroll, og foreslår at unntaket gjelder for lovlighetskontroll generelt.

Utvalget viser til at et vedtak kan ha både en privatrettslig og en offentligrettslig side. Et vedtak som etter sitt innhold regulerer et privatrettslig forhold, for eksempel å vedta å inngå en avtale om kjøp av en eiendom, har også en offentligrettslig side. Når kommunen inngår avtale om kjøp av en eiendom, må kommunen blant annet følge offentligrettslige saksbehandlingsregler.

Det er etter gjeldende rett kun den offentligrettslige siden av et vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Utvalget mener det fortsatt bør være slik. Denne avgrensningen i hva som kan lovlighetskontrolleres, fremgår ikke av loven. Utvalget mener dette er uheldig. Utvalget foreslår derfor å presisere i loven at lovlighetskontroll kun omfatter de offentligrettslige sidene av et vedtak. Dette innebærer at spørsmålet om det foreligger en privatrettslig forpliktelse for kommunen, for eksempel om kommunen har inngått en avtale, og eventuelt innhold og omfang av den privatrettslige forpliktelsen, ikke kan lovlighetskontrolleres. Dette er forhold som reguleres av privatrettslige regler. Det er domstolene som eventuelt må vurdere om det foreligger en privatrettslig forpliktelse for kommunen. Selv om et vedtak i sin karakter er privatrettslig, kan likevel de offentligrettslige sidene av vedtaket prøves ved en lovlighetskontroll. Lovlighetskontrollen kan i slike tilfeller vurdere organets personelle og prosessuelle kompetanse, det vil si om organet hadde myndighet til å treffe vedtaket, og om offentligrettslige saksbehandlingsregler er blitt fulgt.

29.1.3.5 *Hvem som skal kunne kreve lovlighetskontroll*

Som beskrevet under punktet om gjeldende rett er det i dag tre eller flere medlemmer av kommunestyret som kan kreve lovlighetskontroll. I tillegg kan departementet eller fylkesmannen på eget initiativ ta et vedtak til lovlighetskontroll. Når det gjelder det siste, behandles dette i punkt 29.1.3.3.

Utvalget mener det fortsatt bør være krav om at minst tre medlemmer av kommunestyret stiller seg bak et krav om lovlighetskontroll. Dette for å sikre at det er en viss tyngde og seriøsitet bak kravet ved at flere har vurdert behovet for lovlighetskontroll, men også for å begrense antallet saker noe.

Utvalget har videre sett på om det er noen andre som bør gis adgang til å be om lovlighetskontroll. Et nærliggende spørsmål er om innbyggerne bør få anledning til å kreve lovlighetskontroll. I dag kan de indirekte gjøre dette ved å få kommunestyrerepresentanter til å fremme et slikt krav eller ved å rette henvendelse til fylkesmannen om å se på saken. I begge tilfeller er de avhengig av at disse er enige og villige til å gå videre med saken. Spørsmålet er således om dette er tilstrekkelig, eller om innbyggerne bør får en selvstendig rett til å kreve lovlighetskontroll, enten enkeltvis eller som gruppe av en større eller mindre størrelse. Så langt utvalget kjenner til, fungerer dagens ordning bra. Enkelt personer som virkelig har et behov, vil i praksis ha tilstrekkelig mulighet til å få tatt opp en sak. Samtidig ligger det en slags «siling» i systemet ved at kommunestyrerepresentantene eller fylkesmannen vurderer om det er grunn til å gå videre med saken. Åpenbare grunnløse saker vil således kunne bli avvist uten at det brukes unødvendig mye ressurser. En relativt stor andel av de saker som fylkesmannen tar opp på eget initiativ, skjer nettopp på bakgrunn av henvendelser fra innbyggere. Et annet sentralt moment er at for saker som gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, vil en part og andre med rettslig klageinteresse ha sin rettssikkerhet ivaretatt gjennom den ordinære klageordningen. Utvalget mener at innbyggernes mulighet til å få saker opp til lovlighetskontroll er god etter dagens regelverk, og at det ikke er grunn til å åpne for større adgang her.

Utvalget antar videre at det neppe er behov for at en part i saken skal kunne kreve lovlighetskontroll i og med en part kan klage på enkeltvedtak etter forvaltningsloven, hvor også prøvingskompetansen er videre. Forrige kommunelovutvalg

hadde forslag om at også administrasjonssjefen og medlemmer av kommunerådet skulle kunne kreve lovlighetskontroll. Begrunnelsen for at dette ikke ble fulgt opp, var at dette var uheldig for forholdet mellom administrasjon og folkevalgt. Utvalget er enig i dette.

29.1.3.6 Saksbehandling

Krav om lovlighetskontroll skal fremsettes for det organet som har truffet vedtaket. Hvis dette organet opprettholder vedtaket, sendes saken til fylkesmannen eller departementet. Dagens lov gir hjemmel for å fastsette en forskrift om tidsfrister for kravet om lovlighetskontroll. Av forskriften fremgår det at fristen for kommunestyremedlemmer til å kreve lovlighetskontroll er tre uker fra vedtaket ble fattet. Utvalget foreslår at denne fristen i stedet tas inn i lovteksten. Dette er mer oversiktlig.

29.1.3.7 Innhold og omfang av kontroll. Rettsvirkninger

Kontrollen gjelder etter ordlyden i dagens lov avgjørelsens *lovlighet*. Det er altså spørsmålet om vedtaket er innenfor gjeldende regelverk, som kan kontrolleres. Dette er spørsmål om det foreligger personell, prosessuell og materiell kompetanse til å fatte det aktuelle vedtaket. Sagt på en annen måte er det spørsmål om rett organ har fulgt saksbehandlingsreglene og truffet et vedtak med et innhold som er innenfor loven. Kontrollen skal gjelde alle disse tre elementene. Kommunens frie skjønn kan ikke overprøves ved lovlighetskontroll, med mindre fylkesmannen kommer til at det foreligger myndighetsmisbruk. Det vil si at der lovgiver har gitt kommunen et fritt skjønn til selv å vurdere, kan ingen annen instans overprøve disse vurderingene. Rettsanvendelsesskjønnet kan derimot inngå i lovlighetskontrollen.

Utvalget har vurdert om alle sidene av vedtaket skal vurderes hver gang, eller om det bør være tilstrekkelig å prøve den siden av saken som klager anfører. Dersom kommunestyrerepresentanter ønsker lovlighetskontroll av om det er rett myndighet som har fattet vedtaket, kan det fremstå som unødvendig at lovlighetskontrollen skal måtte inkludere en prøving av om alle saksbehandlingsregler er fulgt, og om vedtakets innhold er innenfor loven. Utvalget foreslår derfor at det er disse tre elementene en lovlighetskontroll

kan inneholde, men at fylkesmannen kan velge å begrense kontrollen til de anførsler klagerne har begrunnet klagen med.

Utvalget har også vurdert hvilke rettsvirkninger det skal ha at et vedtak er blitt funnet ugyldig etter en lovlighetskontroll. Dersom vedtaket er ugyldig, skal det etter dagens bestemmelse oppheves. Utvalget foreslår ingen endringer i dette.

Utvalget har også vurdert om det at et vedtak blir funnet ugyldig, også skal ha noen konsekvenser for en etterfølgende privatrettslig disposisjon. Utvalget har kommet til at det, som i dag, bør være opp til domstolen å vurdere dette.

Dette innebærer at selv om det foreligger brudd på offentligrettslige regler, så har fylkesmannens vedtak om ugyldighet ikke noen direkte virkning på gyldigheten av en eventuell etterfølgende avtale.

29.2 Statlig tilsyn

29.2.1 Innledning

I utvalgets mandat står det at utvalget ikke skal foreslå endringer i de grunnleggende prinsippene og rammene for statlig tilsyn med kommuner, men kan vurdere om det er behov for å foreta mindre justeringer i regelverket, blant annet om kommunen bør ha sterkere partsrettigheter i forbindelse med gjennomføring av statlig tilsyn.

I tråd med dette har utvalget ikke foretatt noen full gjennomgang av kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Utvalget vil her kun behandle enkelte avgrensede temaer om statlig tilsyn. Statlig tilsyn er for øvrig omtalt i kapittel 23, hvor overordnede betraktninger rundt tilsynets funksjon og forholdet til egenkontroll er nærmere behandlet.

Utvalget har sett på behovet for å klargjøre hvilke partsrettigheter kommunene har når staten fører tilsyn med kommunene. Dette har sammenheng med at det etter dagens regler er noe uklart når forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder ved statlig tilsyn av kommunene. Utvalget foreslår her å tydeliggjøre og styrke kommunenes partsrettigheter.

Det statlige tilsynet utøves av mange ulike tilsynsmyndigheter. Etter kommuneloven § 60 e har fylkesmannen plikt til å samordne tilsynsvirksomheten. Utvalget ønsker at denne samordningen skal bli bedre, og foreslår derfor saksbehandlingsregler for å styrke denne funksjonen.

29.2.2 Partsrettigheter for kommunene

29.2.2.1 Innledning

Når staten gjennomfører tilsyn med en kommune, er kommunen i realiteten part i tilsynssaken. En offentlig instans kommer og ber om informasjon og innsyn og kan fatte vedtak i saken. Kommunen kommer således på mange måter i samme posisjon som en privat part ville gjort i en tilsynssak. En privat part har i slike situasjoner rettigheter etter forvaltningsloven. For en kommune er det imidlertid ikke like åpenbart at slike rettigheter foreligger.

I dagens kommunelov kapittel 10 A om statlig tilsyn fastslås det at sentrale regler i forvaltningsloven om klage og saksbehandling gjelder for *saker om pålegg*. Hvilke saker som faller inn under dette, kan i noen tilfelle være uklart. I de situasjoner man ikke er innenfor denne bestemmelsen, er det de generelle reglene i forvaltningsloven som gjelder. Disse er imidlertid heller ikke alltid klare. Det har således vært en del usikkerhet og ulik praksis omkring disse spørsmål.

Utvalget foreslår her å klargjøre at forvaltningsloven gjelder, slik at kommunene får partsrettigheter ved statlige tilsynssaker.

29.2.2.2 Gjeldende rett

Kommuneloven har ingen generell bestemmelse som sier noe om eller i hvilken grad de alminnelige bestemmelsene om partsrettigheter i forvaltningsloven kommer til anvendelse for kommunen når kommunen er part i en sak.

I kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn sies det imidlertid i § 60 d fjerde ledd at en rekke av forvaltningslovens bestemmelser, det vil si bestemmelsen om enkeltvedtak, inkludert bestemmelser om saksforberedelse og klage, gjelder for *saker om pålegg etter denne bestemmelsen*. Dette betyr at i saker om pålegg (§ 60 d første ledd) i forbindelse med statlig tilsyn får kommunen partsrettigheter etter forvaltningsloven. Kommunen har således krav på forhåndsvarsel og rett til å klage på et vedtak om pålegg.

Hva som ligger i *saker om pålegg*, og dermed når reglene om partsrettigheter gjelder, kan imidlertid være litt uklart. At disse reglene gjelder når vedtak om pålegg skal fattes, er klart. Det skal således gis forhåndsvarsel før slike vedtak, og vedtaket kan påklages. Det er imidlertid uklart når i tilsynsprosessen det oppstår en sak om pålegg. Det kan sies at hele tilsynet er en prosess som til slutt kan ende i pålegg, og at bestemmelsen sann sett gjelder alle forhold i tilsynsproses-

sen. Dersom dette hadde vært meningen, hadde man imidlertid ikke trengt å ta inn begrensningen om at partsrettighetene kun gjelder ved saker om pålegg. Det er således mer nærliggende å tolke bestemmelsen til kun å gjelde den siste fasen av tilsynet, der pålegg har begynt å realisere seg om aktuelt.

En annen uklarhet knyttet til begrepet *saker om pålegg* er forholdet mellom denne og kommuneloven § 60 d andre ledd der det er fastsatt et krav om å fastsette en frist for retting før pålegg ilegges. Spørsmålet er om saken om pålegg begynner ved fastsettelse av slik rettefrist, eller om en slik sak først begynner når rettefristen er utløpt og fylkesmannen vurderer å gi pålegg for forhold som ikke er rettet. Antakelig er det det siste som er ment, men loven er her uklar.

Når det gjelder rettefristen i § 60 d andre ledd, er det i seg selv noe uklart hva slags skritt i prosessen dette er, og hva slags rettslig status dette har. Sammenlignet med de ordinære prosesser i forvaltningsretten fremstår en slik rettefrist som en mellomting mellom et forhåndsvarsel og et enkeltvedtak. I andre sammenhenger ville fastsettelse av frist for å rette noe kunne bli ansett som et pålegg og således et enkeltvedtak og dermed med klagerett. Her følger det imidlertid av sammenhengen i loven at dette er noe som skal komme før pålegget, og således ikke er et pålegg. Dermed blir det mindre naturlig å anse det som et enkeltvedtak.

Det er uklart om det er klagerett på en slik rettefrist. Dette både fordi det er uklart om vedtak om rettefrist faller inn under *saker om pålegg*, og fordi det er uklart om det er enkeltvedtak som er en forutsetning for klagerett. Den alminnelige tolkningen som ser ut til å legges til grunn, er at det ikke er klagerett på rettefrist.

Videre er det uklart om disse bestemmelsene i forvaltningsloven også gjelder for eventuelle andre beslutninger som fattes i tilsynsprosessen, for eksempel krav om innsyn etter kommuneloven § 60 c. For eventuelle andre deler av tilsynet enn det som gjelder saker om pålegg, er det ingen uttrykkelig bestemmelse om at forvaltningsloven gjelder. For å avklare forvaltningslovens anvendelsesområde må man her se på en konkret tolkning av forvaltningsloven. Den har ingen bestemmelse som uttrykkelig sier noe om dens anvendelsesområde i denne type saker. Utgangspunktet i forvaltningsloven § 1 er at loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, når ikke annet er bestemt i lov. Når staten gjennomfører tilsyn, er utgangspunktet at loven gjelder uavhengig av hvem tilsynet er rettet mot. Av § 2 fremgår det

imidlertid at bestemmelsene om enkeltvedtak kun gjelder for avgjørelser rettet mot *private personer*. Et forvaltningsorgan likestilles imidlertid med private rettssubjekter dersom organet *har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha*. I en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling sies det at «*det er sikker praksis for at kommuner ... etter forvaltningsloven § 2 fjerde ledd ikke likestilles med private rettssubjekter der det ut fra det aktuelle regelverk mv. utelukkende er aktuelt å treffe vedtak – begunstigende eller inngripende – overfor forvaltningsorganer*». I slike saker vil således kommuner ikke ha partsrettigheter. En kommune som for eksempel søker om tilskudd fra en tilskuddsordning som kun er beregnet for det offentlige, vil således ikke ha partsrettigheter, mens den ved søknad om konsesjon normalt vil ha samme partsrettigheter som en privat som søker tilsvarende konsesjon. Når det gjelder tilsynssaker, fremstår dette mer uklart. At det i kommuneloven er tatt inn en uttrykkelig bestemmelse om at reglene om enkeltvedtak gjelder ved saker om pålegg, kan tyde på at bestemmelsene ikke vil gjelde for de faser av tilsynet som ikke inkluderer pålegg. Når det gjelder klageadgangen etter forvaltningsloven § 14 på pålegg om innsyn, har Justisdepartementets lovavdeling¹² kommet til at den ikke gjelder for kommuner når statlige tilsynsorganer krever opplysninger i forbindelse med tilsyn. Den særskilte klagerett som her gis til den som er pålagt å gi opplysninger til et forvaltningsorgan, gjelder således ikke for kommunene her.

29.2.2.3 Kort om tilsynsprosessen i praksis

Statlig tilsyn med kommunene gjennomføres i praksis på ulike måter, både fra tilsyn til tilsyn og på de ulike saksfelt. Å gi en kort, helhetlig og korrekt fremstilling av hvordan tilsyn rent praktisk gjennomføres, er således vanskelig. Utvalget vil likevel stille opp en forenklet oversikt over hovedelementene i prosessen slik det praktiseres noen steder og på noen sektorer.¹³

Når et tilsyn skal gjennomføres, er det først en forberedelsesfase internt hos fylkesmannen. Deretter er det en undersøkelsesfase hvor kommunen blir involvert i fylkesmannens faktainnhenting. Til

slutt kommer avslutningsfasen, det vil si det som skjer etter at selve tilsynet og faktainnhenting er gjennomført. Denne avslutningsfasen kan skjematisk beskrives ved en såkalt tretrinnsprosess som beskrevet her:

Trinn 1:

Fylkesmannen sender ofte kommunen en foreløpig tilsynsrapport. Dersom lovbrudd er avdekket, får kommunen et forhåndsvarsel med en frist til å uttale seg, jf. forvaltningsloven § 16. Dette er et varsel om mulig vedtak om pålegg. Fristen er gjerne to–tre uker.

Trinn 1 følges opp med innspill fra kommunen og eventuelt møte eller dialog om innspillene før tilsynsrapporten revideres.

Trinn 2:

Det fastsettes en frist for retting, jf. kommuneloven § 60 d andre ledd. Endelig tilsynsrapport sendes kommunen og publiseres på fylkesmannen.no. Fristens lengde fastsettes konkret ut fra antall, type og kompleksitet i lovbruddene, men er på mellom to uker og tre måneder.

Trinn 2 følges opp med tilbakemeldinger på retting fra kommunen til fylkesmannen.

Trinn 3:

Dersom ikke alle lovbrudd er rettet, skal pålegg om retting, jf. kommuneloven § 60 d fjerde ledd, vedtas. Kommunen får ny frist for retting.

Trinn 3 følges opp med tilbakerapportering fra kommunen og avslutning av tilsynet.

29.2.2.4 Utvalgets vurderinger

Prinsipielt er kommunenes partsrettigheter i tilsynssaker viktig, og utvalget ønsker å styrke og klargjøre kommunens rettigheter her.

Etter utvalgets vurdering bør kommunene ha tilfredsstillende partsrettigheter i saker hvor staten fører tilsyn med kommunen. Dette er rettigheter som klagerett, rett til forhåndsvarsling, partsinnsyn, begrunnelse for vedtak og så videre. Når man sammenligner kommunen med en annen

¹² Justisdepartementets lovavdeling har i 2011, på bakgrunn av en henvendelse fra Kunnskapsdepartementet, skrevet en prinsipputtalelse om i hvilken grad forvaltningsloven § 14 kommer til anvendelse ved statlig tilsyn av kommunene. § 14 gir en særskilt klagerett for den som er pålagt å gi opplysninger til et forvaltningsorgan. Konklusjonen var at denne bestemmelsen som hovedregel ikke gjelder for kommuner.

¹³ Bygger på utvalgets egne erfaringer og dokumentasjon om prosessen fra Utdanningsdirektoratet (metodehåndbok) og til dels Statens helsetilsyn. (Statens helsetilsyn har særlig myndighet og virkemidler gitt i særlovgivning, men her er det sett i hovedsak på den delen av tilsynet som gjøres etter kommuneloven/av fylkesmannen, og som er parallell og relevant her.)

virksomhet det blir ført statlig tilsyn med, er det naturlig at kommunene har de samme rettigheter som en privat virksomhet det blir ført tilsyn med. Begge parter vil for eksempel ha behov for å kunne klage dersom man mener vedtaket er feil. Kommunene er videre selvstendige rettssubjekter, og prinsippet om kommunalt selvstyret er sentralt. Det vises her til kapittel 4 foran og til lovforslaget § 2-1 der det fastslås at kommunen er eget rettssubjekt. Det vises også til forslag til ny formålsbestemmelse, der det fremgår at kommuneloven skal fremme det kommunale selvstyret. Det er sentralt for en selvstyrt kommune som skal forvalte offentlige midler og velferdsgoder, at de kan klage om et tilsynsorgan fatter et vedtak som de mener er helt feil. Kommunene bør i disse konkrete situasjonene være sikret alminnelige partsrettigheter etter forvaltningsloven. Dette av hensyn til kommunene selv, av hensyn til effektiv ressursbruk for samfunnet og av hensyn til enkeltpersoner som er berørt av de saker som er omfattet av tilsynet.

Et motargument til dette er at både stat og kommune er offentlige instanser, og at det er unødvendig bruk av offentlige ressurser om én offentlig instans skal klage på en annen offentlig instans. Bruken av offentlige ressurser bør begrenses til situasjoner der det er nødvendig. Utvalget mener at dette momentet ikke er så sterkt i denne type saker, og at momentene foran er langt viktigere.

Etter dagens lov er det tatt høyde for at kommunene skal ha partsrettigheter ved tilsyn, men i bestemmelsen som regulerer dette (§ 60 d), er det lagt inn en begrensning om at dette skal gjelde *i saker om pålegg*. Akkurat hva som ligger i denne begrensningen, er, som omtalt foran under punkt 29.1.2 om gjeldende rett, litt uklart. Utvalget mener at det i utgangspunktet ikke bør gjelde noen begrensning. Kommunene bør ha fulle partsrettigheter i hele tilsynsprosessen, slik at bestemmelser som forhåndsvarsling og klagerett gjelder fullt ut.

Å gi kommunene fulle partsrettigheter uten å gjøre andre endringer i reglene vil kunne få noen utilsiktede konsekvenser. Dette fordi kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn har noen særlige prosessregler som ikke passer helt sammen med forvaltningslovens bestemmelser. Dette gjelder særlig § 60 d andre ledd hvor det sies at før pålegg benyttes, skal kommunene få en rimelig frist til å rette. Som beskrevet foran under punktet om gjeldende rett, er det noe uklart hva en slik rettefrist er, og hva slags rettslig status det har. Det betyr at selv om kommunene skulle få parts-

rettigheter i tilsynssaker uavhengig av om det gjelder en sak om pålegg, så vil det være uklart om en rettefrist er omfattet av dette. Etter forvaltningsloven gjelder bestemmelsene om klagerett kun for enkeltvedtak. Det må således klargjøres i lovteksten om det skal være klagerett på rettefrist eller ei. Alternativt må den særlige ordningen med rettefrist tas ut. Etter utvalgets vurdering er det siste alternativet det beste. Begrunnelsen for at bestemmelsen om rettefrist i § 60 d andre ledd bør fjernes, er at det er uheldig med en mulighet til å klage på samme sak to ganger, slik tilfellet ville vært med en klagemulighet både på rettefristen og på et senere pålegg. Samtidig vil det være urimelig ikke å ha klagerett på en slik rettefrist. Dette fordi saken på dette tidspunktet vil fremstå som ferdig vurdert fra fylkesmannens side, avgjørelsen vil offentliggjøres, og det vil følges med på hvorvidt kommunen følger opp og retter i tråd med rettefristen. Manglende retting vil få konsekvenser i form av videre oppfølging fra fylkesmannen. Også for andre vil det kunne fremstå som om fylkesmannen på dette tidspunktet reelt har fattet et vedtak om at kommunes praksis mv. ikke er i samsvar med loven. Å ikke kunne klage i en slik situasjon fremstår som urimelig for kommunen. Det er også uheldig at dersom kommunen er uenig i fylkesmannens vurdering når rettefristen gis, så må den la være å rette innen fristen, vente på et formelt vedtak om pålegg og så klage på dette. Unødvendig «ventetid» er etter utvalgets vurdering ikke bra, hverken for kommunen, den saken gjelder, eller for tilliten til systemet. Kommunen bør ha en reell klageadgang med en gang fylkesmannen har tatt stilling til saken.

For at klageretten og retten til forhåndsvarsel skal bli reell, i alle fall oppfattes som reell, må derfor kommunen gis adgang til å påklage vedtaket, herunder gis rett til forhåndsvarsel mv., når vedtaket reelt treffes. Utvalget har lagt til grunn at det er tre forhold som bør være styrende for utformingen av reglene:

- Klageretten må oppfattes som reell.
- Forvaltningslovens regler om saksbehandling skal gjelde.
- Det skal bare være klagerett én gang, det vil si at man må unngå dobbel klagebehandling.

For å oppnå dette foreslår utvalget at den særlige bestemmelsen om å fastsette en rettefrist i § 60 d andre ledd i dagens kommunelov ikke tas med i ny lov. Samtidig foreslås at henvisningen til forvaltningslovens bestemmelser om partsrettigheter fastsettes i en egen bestemmelse som gjøres generell for tilsynssaker.

På denne måten vil de alminnelige partsrettighetene i forvaltningsloven, som forhåndsvarsel, klage, regler om oppsettende virkning (§ 42), og så videre, gjelde for alle enkeltvedtak som måtte fattes i tilsynsprosessen. Videre vil det ikke bli aktuelt å fastsette noen rettefrist på den måten som gjøres i dag. I forbindelse med pålegg vil det selvsagt fortsatt kunne fastsettes en frist for retting. Også i forbindelse med forhåndsvarsling av mulig vedtak om pålegg vil det kunne sies at fylkesmannen ikke vil fatte vedtak om pålegg dersom kommunen innen en viss frist retter opp de påpekte forholdene. En slik frist skal imidlertid ikke være formulert som noe krav til kommunen, og kommunen skal ha en reell mulighet til å uttale seg om forhåndsvarselet og vurderingene som ligger til grunn. Det betyr at fylkesmannen ikke skal gjøre sine endelige vurderinger før etter at disse innspillene er mottatt og vurdert, jf. den alminnelige ordningen med forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 16.

De praktiske konsekvensene av endringene vil være at tilsynsprosessen totalt sett vil bli noe kortere. Ett «ledd» i prosessen er tatt bort siden det ikke lenger er krav om noen «rettefrist». Akkurat hvordan tilsynsprosessen vil forløpe, vil kunne variere alt etter hva tilsynsmyndigheten legger opp til. Regelverket vil i mindre grad enn før sette rammer for prosessen. Forhåndsvarsel om vedtak (inkludert mulighet til å uttale seg for kommunen) må fortsatt sendes i tråd med reglene i forvaltningsloven. Dette kan imidlertid gjøres på ulike tidspunkter avhengig av når tilsynet ser det er aktuelt med et vedtak i saken.

Som illustrasjon kan her vises hvordan de trinnene i den praktiske gjennomføringen av tilsynsprosessen som ble beskrevet foran, i punkt 29.2.2.3, kunne se ut med endret regelverk og i saker hvor det er avdekket lovbrudd. Dette gjelder altså avslutningsfasen av tilsynet, det vil si det som skjer etter at selve tilsynet og faktainnhenting er gjennomført:

Trinn 1:

Fylkesmannen sender kommunen en foreløpig tilsynsrapport. Dersom det er avdekket lovbrudd, vil den foreløpige tilsynsrapporten samtidig kunne være et forhåndsvarsel med en frist til å uttale seg, jf. forvaltningsloven § 16. Dette er i så fall et varsel om mulig vedtak om pålegg om retting og om hvilken frist for oppfyllelse av pålegget fylkesmannen vil fastsette dersom det kommer til vedtak om pålegg.

Dersom fylkesmannen ikke har avdekket lovbrudd, kan den foreløpige tilsynsrapporten sendes til orientering og/eller til uttalelse. Dette vil ikke være et krav etter forvaltningsloven, men kan være ryddig for å avklare enighet om faktum mv.

Fylkesmannen kan også når det er avdekket lovbrudd, oversende den foreløpige tilsynsrapporten til uttalelse eller orientering, uten at den skal ha stauts som forhåndsvarsel etter forvaltningsloven. I så fall må det senere sendes et forhåndsvarsel om vedtak om pålegg senere dersom fylkesmannen anser at pålegg er aktuelt.

Det vil ikke være noen klageadgang på dette stadiet.

Trinn 2:

Endelig tilsynsrapport sendes kommunen og publiseres på fylkesmannen.no. Dersom det foreligger lovbrudd som ikke er rettet underveis i prosessen, sendes samtidig vedtak om pålegg om retting. Kommunen skal da ha fått forhåndsvarsel om dette med frist til å uttale seg på forhånd, jf. trinn 1. I vedtaket oppgis frist for retting/oppfyllelse av pålegget. Fristens lengde fastsettes konkret ut fra antall, type og kompleksitet i lovbruddene. Et slikt vedtak vil kunne påklages.

Trinn 2 følges opp med tilbakemeldinger på retting fra kommunen til fylkesmannen og deretter avslutning av tilsynet.

Utvalget legger til grunn at endringen vil bidra til at den samlede tilsynsprosessen normalt vil ta noe kortere tid enn i dag. I tillegg vil kommunene ha en reell klagemulighet ved uenighet om fylkesmannens vurderinger. Utvalget mener dette må være positive konsekvenser for alle involverte.

29.2.3 Tvangsmulkt

Dagens kommunelov kapittel 10 A om statlig tilsyn åpner ikke for at tilsynsmyndigheten kan ilegge tvangsmulkt. Utvalget ønsker å videreføre denne ordningen. Det finnes i dag enkelte hjemler for å ilegge tvangsmulkt i særlovgivningen. Utvalget mener at tvangsmulkt generelt ikke er et godt styringsmiddel overfor kommunene, og ser det ikke som ønskelig at det innføres slike hjemler på nye områder.

29.2.4 Tvisteløsning

Utvalget ser det som positivt at tilsynsmyndighetenes vedtak om pålegg og andre enkeltvedtak i

tilsynsprosessen kan påklages til departementet. Slike vedtak bør imidlertid også kunne bringes inn for rettslig prøving i et uavhengig organ. Utvalget viser til omtale av tvisteløsningsordning mellom stat og kommune i punkt 29.4.

29.2.5 Samordning av tilsyn

29.2.5.1 Innledning

Kommuneloven § 60 e gir fylkesmannen en samordningsrolle for statlig tilsyn rettet mot kommunen.

Undersøkelsene som er omtalt nedenfor, i punkt 29.2.5.2, tyder på at samordningen ikke gjøres godt nok.

Utvalget legger til grunn at samordning av tilsyn overfor den enkelte kommune er av stor betydning, og ser med bekymring på at intensjonene bak dagens kommunelov § 60 e ikke synes å være godt nok oppfylt i praksis. Det foreslås derfor å ta inn nye krav i loven til hvordan samordningen skal skje.

29.2.5.2 Bakgrunn

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse om statlig tilsynsmyndighet, og i rapporten om dette fra 2014 ble det konstatert at bedre samordning av tilsynet er mulig¹⁴:

Det er viktig at tilsyn er samordnet slik at byrden for de det føres tilsyn med blir minst mulig. Undersøkelsen viser at bedre samordning er mulig. Flertallet av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene mener at tilsynsobjektene ville hatt nytte av at tilsyn var bedre samordnet. De opplyser også at tilsynsobjektene må rapportere samme informasjon flere ganger.

I en NIBR-rapport¹⁵ fra 2013 er det statlige tilsynets påvirkning på kommunene og det kommunale selvstyret undersøkt, og der heter det at

[b]estemmelsene om samordning av tilsyn ser ikke ut til å ha blitt gjennomført konsekvent, og mange kommuner opplever manglende samordning.

¹⁴ Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsmyndighet, Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014, side 8.

¹⁵ *Hvordan påvirker statlig tilsyn kommunene og det kommunale selvstyret?*, Jostein Askim, Harald Baldersheim, Jan Erling Klausen, Helge Renå, Eivind Smith, Hilde Hatleskog Zeiner, NIBR-rapport 2013:20.

Videre har regjeringen satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. I stortingsmeldingen om dette sies det:¹⁶

Ett av siktemålene er bedre koordinering og effektivisering av statlig tilsyn overfor kommunene. Regjeringen legger også til grunn at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende tilsyn. Resultatet av gjennomgangen av statlig styring vil bli presentert for Stortinget våren 2017, samtidig med forslagene til beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

29.2.5.3 Gjeldende rett

Samordning av tilsynsvirksomheten er regulert i kommuneloven § 60 e. Til forskjell fra de øvrige bestemmelsene om statlig tilsyn i kommuneloven omfatter § 60 e alt statlig tilsyn som er rettet mot kommuner, det vil si tilsyn med både kommuneplikter og aktørplikter, jf. § 60 a.

Fylkesmannen har et overordnet ansvar for samordning av det statlige tilsynet, men bestemmelsene fastsetter også en plikt for de øvrige statlige tilsynsetatene til å samarbeide med fylkesmannen og kommunene for å bidra til samordning.¹⁷ I henhold til § 60 e andre ledd skal alle tilsynsetater underrette fylkesmannen om tilsynsplaner 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.

Plikten til å samordne gjelder i henhold til § 60 e første ledd *praktiske sider og bruk av reaksjoner*. Samordningsplikten omfatter prosessuelle forhold, og ikke den enkelte tilsynsmyndighetens materielle vedtakskompetanse.¹⁸

Mens kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn setter visse rammer for hvordan statlig tilsyn skal gjennomføres, er det særlovene som angir hvilke kommunale plikter og områder av

¹⁶ Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, punkt 7.1.

¹⁷ Dette følger av ordlyden i § 60 e andre ledd, og er også lagt til grunn i rundskriv H-2014-2143 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren og Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 523.

¹⁸ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave, 2014, side 523.

kommunens virksomhet det skal føres tilsyn med. Omfang og innretning av det statlige tilsynet er dermed ikke regulert i kommuneloven. De ulike tilsynsmyndighetene avgjør selv om kommunen oppfyller sine plikter etter de lover og forskrifter som de er tillagt tilsynsansvaret for, og om det skal nyttes pålegg eller andre sanksjoner.¹⁹ Bestemmelsen i kommuneloven § 60 e om samordning kan likevel bidra til å påvirke hvordan tilsynet utøves.

Kommuneloven § 60 e siste ledd pålegger tilsynsetaten å ha dialog med kommunen om sanksjonene og kommunens oppfølging. Kommunen plikter å delta i dialogen. Denne dialogen skal være noe mer enn varsling og rett til å uttale seg etter forvaltningsloven. Det skal legges til rette for en reell dialog mellom likeverdige parter.²⁰

29.2.5.4 Utvalgets vurderinger

Formålet med å samordne statlig tilsyn overfor kommunene er at tilsynsvirksomheten skal være mest mulig rasjonell, effektiv og fremme læring hos kommunene. Utvalget legger til grunn at tilsynsvirksomheten gjennom bedre samordning kan gi mindre belastning for kommunene, sikre mer effektiv gjennomføring og gi bedre kvalitet i den kommunale forvaltningen.

Samordning av tilsyn har tre hoveddimensjoner. Det gjelder for det første samordning av den tilsynsaktiviteten som fylkesmannen selv utfører. For det andre gjelder det samordning av tilsynsvirksomheten som andre statlige tilsynsorganer utfører. For det tredje gjelder det samordning mellom statlig tilsynsaktivitet og kommunenes egenkontroll.

Samordning av tilsyn kan gjelde ulike temaer. Det er viktig å samordne tid og sted for tilsyn. Men i tillegg er det en utfordring å tilrettelegge for at informasjon kan gjenbrukes i størst mulig grad.

I en stortingsmelding om oppgavefordeling peker regjeringen på at fylkesmannens handlingsrom for å differensiere tilsynsinnsatsen er blitt redusert som følge av sentral styring av tilsynsvirksomheten.²¹

For å effektivisere og koordinere tilsynet med kommunene kan det være behov for endring i hvordan statlig tilsyn planlegges og gjennomføres, for eksempel gjennom endringer i praksisen med å gi sentralt fastsatte krav til omfang, antall, valg av tilsynsobjekter og tilsynsmetode. Et videre handlingsrom for fylkesmannen til selv å planlegge og gjennomføre sin tilsynsaktivitet på bakgrunn av egne ROS-analyser, kan gjøre tilsynet mer treffsikkert, effektivt og koordinert.

Utfordringen med å kreve bedre samordning i loven er at faglige vurderinger fra den enkelte tilsynsetaten ofte går foran samordningshensynet. Utvalget ser at de faglige vurderingene bør ivaretas, men ønsker at de faglige kravene skal ses i sammenheng med behovet for mer samordnet tilsyn. Utvalget mener at bedre samordning av tilsynet vil kunne gi positive effekter samlet sett. Det kan frigi ressurser og bidra til bedre prioriteringer. Volumet på oppdragene som blir gitt, og graden av detaljstyring fra oppdragsgiver med tanke på antall tilsyn, tilsynsobjekter og tilsynsmetodikk er en stor utfordring med tanke på å oppnå god samordning.²²

Utvalget mener at det kan hentes ut store effektivitetsgevinster ved å se statlig tilsyn og kommunal egenkontroll i sammenheng. Gjenbruk av dokumentasjon som kommunene selv har fremskaffet ved egen kontrollvirksomhet, kan danne grunnlag for forberedelse, prioritering og gjennomføring av statlig tilsyn. Tilsvarende kan statlig tilsyn som er gjennomført, ha gjenbruksverdi for kommunens egenkontroll. Bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen krever trolig endring og utvikling hos begge parter.²³ Utvalget viser her også til forslag om at rapporter fra statlig tilsyn skal legges frem for kommunestyret, se kapittel 24 om internkontroll. Etter utvalgets vurdering vil et bedre samspill kunne styrke læringseffekten for begge parter og dermed kunne styrke både den kommunale egenkontrollen og det statlige tilsynet.

Utvalget ønsker å styrke samordningen av det statlige tilsynet ved å pålegge fylkesmannen og

¹⁹ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt 6. utgave, 2014, side 523.

²⁰ *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt 6. utgave, 2014, side 523.

²¹ Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, punkt 7.3.

²² Meld. St. 12 (2012–2013) *Stat og kommune. Styring og samspill* med henvisning til *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode*, NIBR-rapport 2011:28.

²³ Meld. St. 12 (2012–2013) *Stat og kommune. Styring og samspill* med henvisning til *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode*, NIBR-rapport 2011:28. Se også Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, punkt 7.3.

øvrige statlige tilsynsmyndigheter mer konkrete saksbehandlingsplikter i kommuneloven.

I den forbindelse kan det oppstå spørsmål om dette kan komme i konflikt med grunnloven. Grunnloven gir regjeringen frihet til å organisere departementene og den underliggende statsforvaltningen. Regjeringen fordeler selv «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. Samtidig er det sikker rett at Stortinget ved formell lov kan vedta regler om organisasjon, saksbehandling og andre generelle regler som omfatter statsforvaltningens virksomhet på prerogativenes område.²⁴ Utvalget legger derfor til grunn at gjeldende regulering om samordning av tilsynsvirksomhet i kommuneloven § 60 e er innenfor Grunnlovens ramme, og at forslagene til nye samordningsregler også er innenfor denne rammen.

Samordningsplikten i kommuneloven § 60 e omfatter *praktiske sider og bruk av reaksjoner*. Utvalget legger vekt på at samordningsplikten skal omfatte både planlegging, prioriteringer og gjennomføring av tilsyn, og foreslår å endre formuleringen i innledningen til bestemmelsen slik at samordningsplikten gjelder *statlig tilsyn*. Hva som nærmere ligger i dette, blir beskrevet i de neste leddene i bestemmelsen.

Samordningen styrkes ved at fylkesmannen får plikt til å vurdere omfanget av det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommune. Alle tilsynsetater skal ha plikt til å ta hensyn til kommunens egen interne kontrollvirksomhet og det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen. Det spesifiseres at tilsynsetaten skal kjenne til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter fra kommunen. I tillegg får fylkesmannen en plikt til å formidle til annen statlig tilsynsetat sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner til bruk i tilsynsetatens planlegging av tilsynsvirksomheten. Fylkesmannen skal også ha plikt til å drøfte prioritering og gjennomføring av tilsyn og tilsynsplaner med kommuner.

Det følger av gjeldende § 60 e andre ledd at tilsynsetater som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan. Denne bestemmelsen foreslås videreført. Samtidig foreslås at fylkes-

mannen skal kunne fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt fylkesmannen for at tilsyn skal kunne gjennomføres det aktuelle året. Dette for at fylkesmannen i større grad skal kunne ha mulighet til å ha oversikt og kunne bidra til at ikke enkeltkommuner får for stor belastning med flere tilsyn på en gang.

Utvalgets flertall (Bjørnå, Flæte, Halvorsen, Haugland, Hopsnes, Kaldheim, Narud, Neset, Nordby, Renslo, Stokstad og Ytterdahl) foreslår videre at fylkesmannen skal ha reell beslutningsmyndighet overfor øvrige tilsynsmyndigheter når det gjelder omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn hvis fylkesmannen anser at det samlede omfanget av tilsyn mot den enkelte kommune er for stort. Denne myndigheten kan bare benyttes når det samlede omfanget av tilsyn for den enkelte kommunen overskrider hva som anses som forsvarlig. Slik myndighet gir ikke fylkesmannen en generell instruksjonsmyndighet overfor de øvrige tilsynsorganene. Flertallet i utvalget mener at dette vil gi fylkesmannen en reell mulighet til å utøve en samordning, slik at ressursbruken både for kommunene og tilsynsorganene kan blir bedre. Ved å unngå for mange krevende tilsyn på samme tid for den enkelte kommune legges også forutsetningene til grunn for bedre kvalitet på tilsynene. Flertallet ser at tildeling av slik myndighet til fylkesmannen innebærer et skifte i forhold til gjeldende regulering om samordning. Den innebærer noe nytt i forhold til styringsprinsippene som ellers gjelder i statsforvaltningshierarkiet, der styringslinjene går ovenfra og ned, og ikke på tvers. Flertallet i utvalget legger vekt på at slik myndighet vil bidra til å sikre en reell samordningsmyndighet. Ulempen for tilsynsmyndigheten bør heller ikke være så stor, da det kun er snakk om å tilpasse tidspunkt og omfang for tilsyn i forhold til de kommuner som er mest belastet på det aktuelle tidspunkt. Det understrekes også at dette kun gjelder for planlagte tilsyn. Er det forhold som tilsier at det er behov for et såkalt hendelsesbasert tilsyn, vil dette uansett kunne gjøres.

Utvalgets mindretall (Flåten) støtter forslaget om å lovfeste mekanismer som vil styrke fylkesmannens koordineringsrolle for statlig tilsyn. Mindretallet kan likevel ikke støtte den delen av lovforslaget som innebærer at fylkesmannen kan fatte beslutninger om omfang og detaljeringsgrad i tilsyn utført av andre tilsynsinstanser. Fylkesmannen bør kunne henstille disse instansene om å tilpasse tilsynet slik at omfanget ikke blir for stort. Hvis andre tilsynsetater likevel velger å ikke følge fylkesmannens henstilling, må man legge til grunn at det er gode faglige grunner til dette som

²⁴ *Konstitusjonelt demokrati*, Eivind Smith, 3. utgave, 2015, side 269.

fylkesmannen kanskje ikke har tilstrekkelig informasjon om eller kompetanse til å vurdere.

29.3 Klage

Klage og omgjøring er viktige forvaltningsrettslige virkemidler for å sikre rettssikkerhet og politisk styring. Klageinstansen kan omgjøre førsteinstansens vedtak. I tillegg kan overordnet instans omgjøre vedtak fra underordnet organ uten at det er påklaget på nærmere bestemte vilkår. Her er det statlig klagebehandling av kommunale vedtak som er tema.

Kommunale enkeltvedtak kan påklages til kommunestyret eller kommunal klagenemnd, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd. Departementet er klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret. Den praktiske hovedregelen er imidlertid at enkeltvedtak truffet i kommunene kan påklages til statlig klageinstans etter bestemmelser i særlovgivningen. Klageinstansen er gjenomgående fylkesmannen.

Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det omfatter både lovbundet og fri skjønnsutøvelse. Klageinstansen har plikt til å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet, jf. § 34 andre ledd siste punktum. Klageinstansen kan i henhold til § 34 siste ledd selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Gjennom særlovgivningen bestemmer lovgiver hvilken innvirkning ordningen med statlig klagebehandling av kommunale vedtak skal ha for det kommunale selvstyret. Utvalget vil peke på følgende momenter av betydning:

- Er kommunenes vedtak enkeltvedtak?
- Er kommunenes skjønnsutøvelse lovbundet eller fri?
- Skal det være statlig eller kommunal klageinstans?
- Skal skjønnsutøvelsen kunne overprøves både der den er lovbundet, og der den er fri?
- Hva kan resultatet av prøvingen bli?

Utvalget anser at parters adgang til å klage på enkeltvedtak som kommunen treffer, er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Siden domstolskontroll med forvaltningsvedtak er svært tid- og ressurskrevende, er forvaltningsklage et viktig supplement.

Når kommunen selv er klageinstans, kan ikke slik klageadgang anses som et problem for det

kommunale selvstyret. En ordning med statlig klageinstans er heller ikke nødvendigvis problematisk for det kommunale selvstyret, men utvalget vil fremheve tre faktorer: Adgangen til å overprøve kommunens frie skjønnsutøvelse bør ikke være for omfattende, også klagebehandling bør først og fremst være forbeholdt lovlighetskontroll. Grensen mellom lovbundet og fritt skjønn er i noen tilfeller ikke klar. Dermed blir det uklart når plikten til å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret inntreffer, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd siste punktum. I tillegg er det et problem for det kommunale selvstyret at statlig klageinstans har siste ord om det rettslige innholdet i kommunens forpliktelse og fastleggelsen av grensen mellom lovbundet og fritt skjønn.

Det vises for øvrig til omtalen av Europarådets evaluering av Norge i punkt 2.1.5.

29.4 Tvisteløsning mellom stat og kommune

Utvalget viser til omtalen av Europarådets evaluering av Norge i punkt 2.1.5. Det bør etableres en adgang for kommunene til å få prøvd lovligheten av statsforvaltningens overprøving i et uavhengig organ. Dette er viktig for å etablere kommunenes posisjon som selvstendige rettssubjekter, men det er også av stor betydning for å sikre en god rettsutvikling der uklare punkter i lovgivningen utfylles av et kompetent og uavhengig organ.

Det er grunn til å tro at bare et fåtall av kommunene vil bringe tvister inn for et slikt organ. Den prinsipielle betydningen av en slik ordning er likevel viktig.

Det er flere uavklarte spørsmål knyttet til etablering av tvisteløsningsordning mellom stat og kommune, og utvalget viser til at spørsmålet er under utredning hos regjeringen, jf. høringsnotat av 27. januar 2016 om etablering av tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune mv.

I mange typer tvister mellom stat og kommune vil det være en privat part som ikke har fått medhold hos kommunen, men har fått det i forbindelse med statlig overprøving av det kommunale vedtaket. Dersom lovligheten av statsforvaltningens vedtak skal bringes inn for en uavhengig instans i slike saker, er det viktig å få avklart den private partens posisjon mens prosessen pågår. Utvalget viser til at det er etablert ordninger for å ivareta den private interesser i denne fasen i andre land, for eksempel i Sverige. Utvalget går ikke nærmere inn på detaljene i dette.

En tvisteløsningsordning mellom stat og kommune kan innrettes på flere ulike måter. Utvalget ser to hovedmodeller: presisering av at kommunene har søksmålsadgang for de alminnelige domstolene, og etablering av en egen uavhengig

nemnd for behandling av slike tvister. Utvalget ser at begge ordningene kan ivareta de viktigste hensynene, og går ikke nærmere inn på hvilken løsning som bør velges.

Kapittel 30

Økonomiske og administrative konsekvenser

Reglene i dagens kommunelov har betydelige økonomiske og administrative konsekvenser både for kommunene og for statsforvaltningen. Store deler av det materielle innholdet i dagens lov blir videreført i utvalgets forslag til ny kommunelov.

Lovforslaget innebærer enkelte nye plikter for kommunene og statsforvaltningen som hver for seg kun har mindre økonomiske og administrative konsekvenser. Sett over tid vil disse endringene i hovedsak også samlet sett ha små økonomiske og administrative konsekvenser.

Eksempelvis får kommunens administrasjon nye lovpålagte arbeidsoppgaver som følge av en utvidet plikt til å informere om kommunens virksomhet, krav til å utarbeide finansielle måltall, utvidede krav til årsberetningen, plikt til å utarbeide eierskapsmelding, utvidet innsynsrett for folkevalgte og plikt til å rapportere om internkontroll og statlig tilsyn til kommunestyret.

Utvalget foreslår at kontrollutvalget skal utvides fra minst tre til fem medlemmer, at det skal fastsettes et reglement for folkevalgte organer, og at folkevalgte på visse vilkår skal ha krav på ettergodtgjøring. Også kommunens revisjon får utvidede arbeidsoppgaver med forslaget til nytt revisjonsmandat.

Målet med disse forslagene er å bidra til bedre styring av og kontroll med kommunene, og dermed blant annet mer effektiv drift. Selv om slike nye plikter i første omgang kan innebære noen mindre kostnader, vil det således på noe lengre sikt medføre besparelser.

Forslaget til endringer i minimumsavdrag på lån har økonomiske konsekvenser for de kommunene som ved ikrafttredelse har avdrag som er lavere enn nytt lovkrav. For disse kommunene vil endringen kreve høyere avdrag og i en overgangsperiode kunne oppleves som en betydelig innstramning av balansekravet. Høyere avdrag på lån i dag innebærer at avdragsbelastningen blir lavere senere, og at rentekostnadene over tid blir lavere. Over tid vil også dette forslaget være kostnadsbesparende. Forslaget til nye internkontrollbestemmelser stiller større krav til internkontroll-

len enn det gjeldende kommunelov gjør. Dette vil isolert sett medføre merarbeid for kommunene. På den annen side vil bestemmelsene erstatte mer detaljerte og omfattende bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen. En felles regulering av kommunenes internkontroll i kommuneloven vil bli mer enhetlig. Totalt sett vil dermed ny regulering av internkontroll kunne være enklere, mer helhetlig og dermed kostnadsbesparende å gjennomføre. På lang sikt er regelverket ment å bidra til bedre og mer effektiv styring av kommunene.

Flere kommuner har allerede etablert en praksis som oppfyller noen av de nye kravene som lovforslaget stiller. Lovforslaget har derfor primært konsekvenser for kommuner som må etablere ny praksis som tilfredsstiller de nye kravene.

Forslaget om å styrke fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn vil ha både økonomiske og administrative konsekvenser for fylkesmannsembetene. Samtidig vil en samordning av tilsynsvirksomheten kunne effektivisere ressursbruken i forbindelse med tilsynet både for kommunene og for tilsynsmyndighetene.

Lovforslaget innebærer på enkelte områder utvidet handlefrihet, for eksempel til å gjennomføre direkte valg av ordfører og til å avholde fjernmøter. Direkte valg av ordfører vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for de kommunene som velger å gjennomføre et slikt valg. Å arrangere fjernmøte vil også ha økonomiske og administrative konsekvenser, for eksempel ved utgifter til utstyr. På den andre siden vil denne måten å gjennomføre møter på kunne spare kommunen for andre utgifter knyttet til møtene.

Ny kommunelov vil generelt kunne medføre noen kostnader i forbindelse med at loven skal innføres. Dette kan knytte seg til opplæring, veiledning og andre engangskostnader knyttet til å tilpasse seg ny lov. På den andre siden mener utvalget at lovforslaget både har en enklere struktur og er språklig lettere tilgjengelig enn dagens lov. Dette bør på sikt gjøre det enklere for brukerne av loven å benytte den og sette seg inn i den.

På bakgrunn av at forslagene kun medfører mindre kostnader, og at dette også vil kunne medføre besparelser i et lengre perspektiv, er det utvalgets vurdering at de samlede virkningene av lovforslaget ikke innebærer vesentlige økono-

miske og administrative konsekvenser hverken for kommunesektoren eller for staten. Utvalget har ikke sett det som mulig å gi et konkret anslag for de merutgiftene som forslaget medfører.

Kapittel 31

Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Første del. Generelle bestemmelser

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

Til § 1-1 Lovens formål

Alminnelige motiver: punkt 3.3

I første ledd er det tatt inn at formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Hva som ligger i selvstyrebegrepet, fremgår nærmere i lovforslaget § 2-1 og § 2-2. Kommunene og fylkeskommunene, ved deres innbyggere og folkevalgte organer, skal i stor grad kunne bestemme over egne forhold. Videre er formålet med loven å legge nødvendige rammer for dette kommunale selvstyret. I dette ligger at det kommunale selvstyret settes i et nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter kan spille inn. Det er også et formål med loven å legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Lokaldemokrati, eller folkestyre, er fundamentet og begrunnelsen for kommunenes eksistens. Dette er et representativt demokrati, det vil si at folkevalgte tar beslutninger på vegne av innbyggerne. Innbyggerdeltakelse er fremhevet særskilt selv om dette også ligger inne i lokaldemokratibegrepet. Alle former for deltakelse fra innbyggerne er inkludert her.

I andre ledd sies det at loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. I dette ligger at en kommunes sentrale oppgaver er tjenesteyting og samfunnsutvikling. Disse oppgavene skal hele tiden gjennomføres på en slik måte at de blir til innbyggernes beste. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. At kommuner og fylkeskommuner skal være effektive, kan ha flere sider. Noen sentrale sider er raske og gode svar av hensyn til den enkelte innbygger, god organisering og fornuftig bruk av penger. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er tillitsskapende. I dette ligger blant annet at hensyn som etikk, rettsikkerhet og åpenhet skal ivaretas. Kommunene

og fylkeskommunene skal generelt drives slik at andre kan ha tillit til dem. Til slutt sies at loven skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner er bærekraftige. Her menes bærekraftig i vid forstand.

Se kapittel 3 for nærmere omtale av formålsbestemmelsen.

Til § 1-2 Lovens virkeområde

Alminnelig motiver: punkt 5.3.

Loven gjelder for kommuner og fylkeskommuner, altså både for primærkommunene og det regionale nivået.

Loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Kommuners virksomhet omfatter kommunenes egeninitierte aktiviteter og lovpålagte oppgaver. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Kommuneloven gjelder også for kommunale og fylkeskommunale organer som er opprettet etter særlov, så langt ikke annet er sagt uttrykkelig eller klart forutsatt i særloven. Dette er også videreføring av gjeldende rett.

Kommuners og fylkeskommuners virksomhet omfatter virksomhet som skjer innenfor organer som er opprettet etter reglene i kommuneloven. Det omfatter folkevalgte organer, administrasjon, kommunale foretak og interkommunale samarbeid som er organisert etter regler i kommuneloven. Noen av disse formene for interkommunalt samarbeid kan være organisert som egne rettssubjekter. Status som eget rettssubjekt vil ikke være avgjørende for om kommunelovens regler gjelder for slike virksomheter.

Organisasjonsformer som er regulert utenfor kommuneloven, vil falle utenfor kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Dette gjelder eksempelvis aksjeselskaper, interkommunale selskaper, stiftelser, foreninger mv., og det gjelder selv om én eller flere kommuner er eier, stifter, oppdragsgiver mv. Hvis bestemmelser i kommuneloven skal gjelde for slike virksomheter, må det følge av

særskilte lovbestemmelser. Slike bestemmelser kan gis i kommuneloven eller i særlover.

Kapittel 2. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyre

Til § 2-1 Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre

Alminnelige motiver: punkt 4.7

Overskriften i bestemmelsen bruker begrepet kommunalt selvstyre som en overordnet beskrivelse av det lovbestemte ellers inneholder. Innholdet i bestemmelsen er de sentrale elementer i det kommunale selvstyret. Bestemmelsen inneholder imidlertid ingen skarp, avgrenset og uttømmende definisjon. Begrepet kommunalt selvstyre inkluderer som regel fylkeskommunalt selvstyre også, men i overskriften, og i lovteksten for øvrig, er begge begrepene er tatt inn i for å tydeliggjøre at det gjelder både kommuner og fylkeskommuner.

Første ledd fastslår at Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner, og at disse har en egen folkevalgt ledelse. Dette markerer det som ofte kalles «kommunens eksistens» og en desentralisert struktur. Selve inndelingen markerer kommunens stedlige kompetanse. *Egen folkevalgt ledelse* markerer at en kommune ikke er et forvaltningsorgan innenfor statens forvaltningshierarki, og formuleringen viser hvordan kommunene står i forhold til egne innbyggere.

Andre ledd fastslår at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt, at de kan ta avgjørelser på eget initiativ, og at de må ta selvstendig ansvar for de beslutninger de tar. Posisjonen som selvstendig rettssubjekt gir kommunene en alminnelig rettslig handleevne, inkludert ansvar for bruk av denne rettslige handleevnen. Av pedagogiske hensyn er både initiativfrihet og ansvar inkludert i lovteksten. Når kommunene har status som selvstendige rettssubjekter, innebærer det at flere grunnleggende rettsregler også gjelder for kommunene. Negativt avgrenset handlingsfrihet kan ses i sammenheng med slik status. Videre markerer status som selvstendig rettssubjekt at legalitetsprinsippet gjelder. Dette er også tatt inn som en egen uttrykkelig bestemmelse i tredje ledd andre punktum.

Tredje ledd første punktum markerer at det kommunale selvstyret er underlagt begrensninger ved at det må utøves innenfor de rammer lovgivningen til enhver tid fastsetter. Dette er ikke noen materiell endring i rettstilstanden, kun en lovfesting av gjeldende rett.

Tredje ledd andre punktum innebærer lovfesting av et krav til lovhjemmel for at nasjonale

myndigheter skal kunne gripe inn overfor kommunene. Lovendringen er av pedagogisk karakter og innebærer ingen materiell endring i rettstilstanden. Bestemmelsen retter seg mot både Stortinget og statsforvaltningen og fastslår begrensninger for når de kan gripe inn i det kommunale selvstyret. For at Stortinget og statsforvaltningen skal kunne gripe inn overfor kommunene, må de ha hjemmel for dette i lov, eventuelt i bestemmelser med hjemmel i lov. Prinsippet oppstiller dermed et krav til hjemmel i lov, eller i en bestemmelse med hjemmel i lov, for at nasjonale myndigheter skal kunne pålegge kommunene oppgaver eller styre, instruere eller overprøve kommunene. Dette kalles gjerne legalitetsprinsippet.

Til § 2-3 Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre

Alminnelige motiver: punkt 4.9

Første ledd innebærer lovfesting av et forholdsmessighetsprinsipp. Det gjenspeiler at begrensninger i det kommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer. Utgangspunktet er også her at det gjelder et lovkrav, slik at forholdsmessighetsprinsippet særlig er rettet mot Stortingets innskrenkninger i det kommunale selvstyret gjennom lov. Men det kan også få betydning ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelser som gir statsforvaltningen myndighet til å overprøve kommunale vedtak. Prinsippet innebærer at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket. Det må også være nødvendig for å oppnå målet. Fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket. Prinsippet anerkjenner statlig styring og kontroll, for eksempel ved klage, tilsyn og innsigelser, men stiller krav til de vurderingene som må gjøres ved innføring og anvendelse av slike styringsmidler. Lovfestingen er i stor grad en kodifisering av krav i utredningsinstruksen om at det skal utredes ulike alternativer for statlig styring av kommunene, samt retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet.

Andre ledd innebærer lovfesting av et nærhetsprinsipp. Dette prinsippet innebærer at offentlige oppgaver bør desentraliseres. Dette betyr at slike oppgaver fortrinnsvis bør legges til kommunene. Samtidig gir forbeholdet *som mulig* en viktig begrensning i rekkevidden av dette prinsippet. Vurderingen av hva som er mulig, vil måtte bero på målet som er satt, og dette målet vil bero på nasjonal politikk. Hensynet til sakens art og

omfang eller til effektivitet og økonomi kan derfor tilsi at oppgaven bør utføres av en annen myndighet. Dersom det for eksempel er snakk om sterkt regelbundne avgjørelser, med lite lokalt handlingsrom, vil en overføring av ansvaret for oppgaven til kommunene innebære mer arbeid uten innslag av særlig selvstyre for kommunene. Dette vil være en type oppgave som det i utgangspunktet ikke passer så godt å legge til kommunene.

I *tredje ledd* lovfestes et finansieringsprinsipp. Prinsippet fastsetter det sentrale premisset for reell lokal handlefrihet, nemlig at staten bør bidra til at kommunene har et økonomisk handlingsrom. Bestemmelsen er ikke kun rettet mot lovpålagte oppgaver, men sikter til oppgaver i bredere forstand. Herunder vil det for eksempel også være et spørsmål i hvilken utstrekning finansieringen bør gi rom for å oppfylle faglige standarder på ulike tjenesteområder og rom for lokale initiativ som kan gå utover kommunenes rolle som iverksetter av statlig politikk. Begrepene *frie* og *økonomisk handlingsrom* sikter til at kommunene i hovedsak bør ha inntekter som kan disponeres fritt. Bestemmelsen fastsetter samtidig at statens finansiering av kommunene må skje innenfor rammene av den nasjonale økonomiske politikken.

Kapittel 3. Kommuneinndeling og kommunenavn

Til § 3-1 Kommuneinndeling og kommunenavn

Denne bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende kommunelov § 3 nr. 1–4. § 3 nr. 5 om at kommuner på visse vilkår kan ta i bruk betegnelsen by på kommunen, er ikke videreført. Dette fordi det ikke knytter seg noen rettsvirkninger til å bruke dette begrepet.

Kapittel 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet

Til § 4-1 Informasjon om kommunenes og fylkeskommunens virksomhet

Alminnelige motiver: punkt 6.3

Etter *første punktum* i denne bestemmelsen plikter kommuner og fylkeskommuner for det første å informere om egen virksomhet. Dette kravet knytter seg til virksomhet som foregår i kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Kommuner og fylkeskommuner skal videre informere om virksomhet som foregår i et annet rettssubjekt, når dette utfører oppgaver for kommunen eller fylkeskommunen. Informasjonsplikten vil typisk gjelde for selskaper og andre egne rettssubjekter som er eid av kommuner/fylkeskom-

muner, og som yter tjenester enten til kommunene/fylkeskommunene direkte eller til innbyggerne i kommunene/fylkeskommunene. Informasjonsplikten gjelder også for virksomhet som foregår i egne rettssubjekter som er helt eller delvis eid av private/staten, når disse utfører oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner. Plikten er kun knyttet til de oppgaver e.l. andre rettssubjekter utfører for kommunen eller fylkeskommunen. Dette vil for eksempel kunne være å informere om aktiviteter og lignende som andre rettssubjekter utfører for kommuner og fylkeskommuner, og som har direkte innvirkning på innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen.

Kommuner og fylkeskommuner plikter etter *andre punktum* å legge til rette for at alle kan få tilgang til den informasjonen kommunene eller fylkeskommunene gir. Dette kan innebære både tiltak for å tilpasse informasjonen til mottakerne og tiltak for å gjøre informasjonen fysisk eller elektronisk tilgjengelig.

Hverken første eller andre punktum regulerer nærmere hvilke konkrete forhold det skal informeres om, hvor mye det skal informeres, hvordan det skal informeres, eller til hvem det skal informeres. Det er i utgangspunktet opp til kommunen og fylkeskommunen selv å vurdere disse spørsmålene ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser. Det vil likevel være i strid med bestemmelsen helt å unnlate å informere eller å informere i svært liten grad. Bestemmelsen gir kommuner og fylkeskommuner frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold. Dette innebærer at innbyggere, presse eller andre ikke kan bruke denne bestemmelsen til å påberope seg at kommunen eller fylkeskommunen ikke har gitt dem den nødvendige informasjonen.

Innholdet i bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 6.

Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer

Til § 5-1 Folkevalgte organer

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2 og punkt 8.6

Dette er en ny bestemmelse om hvilke folkevalgte organer som kan opprettes i en kommune eller fylkeskommune, hva organene skal kalles, og hva definisjon på begrepet folkevalgt er.

Første ledd fastslår at det kreves hjemmel i lov for å opprette folkevalgte organer. Kommuner og fylkeskommuner kan derfor ikke opprette andre organer enn de som fremgår av lov.

I *andre ledd* avklares hva som er folkevalgt organ etter kommuneloven, det vil si folkevalgte

organer på lokalt nivå. Folkevalgte organer på nasjonalt nivå er ikke omfattet av denne bestemmelsen eller loven. Alle de folkevalgte organene er listet konkret opp. Organene er nærmere regulert i andre bestemmelser, men denne oppstillingen innebærer en avklaring av hva som skal anses som et folkevalgt organ. Kommunens eller fylkeskommunens administrasjon er ikke omfattet av dette. Administrative organer kan således oppnevnes uavhengig av bestemmelsen her.

Tredje ledd fastslår at for enkelte konkrete organer skal navnebetegnelsen som fremgår av første ledd, benyttes om organet. Kommunene kan således ikke selv velge et helt annet navn på det folkevalgte organet. Et unntak fra dette er at det åpnes for at betegnelsen *by* benyttes i stedet for betegnelsen kommune. For eksempel kan en kommune velge å kalle sitt kommunestyre for bystyre i stedet. Det er ikke satt noen vilkår for dette i loven. Av begrunnelsen for å åpne for dette følger at dette ikke bør gjøres i for stor utstrekning. Det åpnes også for å bruke betegnelsen *herad* i stedet for kommune. Dette er av hensyn til de kommuner som allerede gjør dette.

Fjerde ledd sier at *folkevalgte* etter denne loven er medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ. Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget omtales gjerne som direkte folkevalgte, mens de andre som er omtalt, er indirekte folkevalgte.

Til § 5-2 Kommunestyre og fylkesting

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2 og punkt 8.7

Første ledd fastslår at kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og at fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen.

Av *andre ledd* fremgår den myndighet kommunestyret og fylkestinget har som øverste myndighet. Det fastslås at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, og at fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen. Denne myndigheten kan være begrenset ved lov.

Tredje ledd fastslår at kommunestyret og fylkestinget kan delegerer sin myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne eller annen lov. I kommuneloven finnes det flere bestemmelser som uttrykkelig og konkret åpner for delegering. Videre finnes det en rekke bestemmelser om at kommunestyret eller fylkestinget *selv* skal avgjøre en sak. Det betyr at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan delegerer til andre å ta den aktuelle avgjørelsen.

Fjerde ledd sier at når det gjelder delegering til andre rettssubjekter enn kommunen eller fylkeskommunen selv, så kan dette bare gjøres for myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Av andre punktum fremgår det at myndighet til å treffe vedtak i saker som gjelder oppgaver som er pålagt i lov, bare kan delegeres til andre rettssubjekter hvis denne loven eller annen lov gir adgang til det. Dette innebærer for det første at det er nødvendig med hjemmel for å delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Dette er således et unntak fra første punktum. For det andre innebærer dette punktum at kommunestyret eller fylkestinget også kan delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning, hvis det er hjemmel for det i lov.

Til § 5-3 Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2

Bestemmelsen om kommunestyrets og fylkestingets sammensetning er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler (§ 7). Det er gjort noen språklige endringer.

Til § 5-4 Formannskap og fylkesutvalg

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2

Bestemmelsen om formannskap og fylkesutvalg er en videreføring av gjeldende regler (§ 8). Det er gjort noen språklige endringer.

Til § 5-5 Utvalg

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2

Bestemmelsen om utvalg erstatter dagens bestemmelse om faste utvalg og komiteer (§ 10). Reglene om komiteer videreføres ikke, og bestemmelsene for utvalg vil gjelde for en rekke type utvalg. Utvalgene vil kunne være både tidsbegrensede og varige, og de vil kunne tildeles vedtaksmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver. Også utvalg som har enkelte særregler i egne bestemmelser, som kommunedelsutvalg, partssammensatt utvalg og kontrollutvalg, vil være utvalg som er omfattet av denne bestemmelsen så langt ikke de enkelte særregler sier noe annet.

Kommunestyret og fylkestinget må selv fastsette utvalgets virkeområdet, varighet og så videre, se § 5-10 om reglement for folkevalgte organer.

For øvrig er bestemmelsen i stor grad en videreføring av gjeldende regler for faste utvalg. Det er gjort enkelte språklige endringer.

I *første ledd* fastslås adgangen kommunestyret og fylkestinget har til å opprette utvalg. Dette kan være for kommunalt eller fylkeskommunalt formål, for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten eller for en geografisk del av kommunen. Det siste er et kommunedelsutvalg. Slike utvalg vil kun kunne få oppgaver og myndighet for saker vedrørende kommunedelen hvis ikke annet følger av lov. Utvalg skal ha minst tre medlemmer.

Andre ledd er en videreføring av dagens bestemmelser om valg av medlemmer, leder og så videre og om saksfelt og vedtaksmyndighet.

I *tredje ledd* fastslås det at utvalg kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget.

I *fjerde ledd* fastslås adgangen utvalget har til å delegerer myndighet til lederen eller arbeidsutvalget. Dersom kommunestyret eller fylkestinget ikke har bestemt noe annet, kan dette gjøres i saker som ikke har prinsipiell betydning. For kommunedelsutvalg kommer i tillegg en særregel om at også lederen av administrasjonen av kommunedelen kan delegeres slik myndighet. Også her er forutsetningen at det gjelder saker som ikke har prinsipiell betydning, og at kommunestyret eller fylkestinget ikke har bestemt noe annet.

Femte ledd er en videreføring av dagens bestemmelse om organisering og nedleggelse av utvalg.

Til § 5-6 Direkte valg til kommunedelsutvalg

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2

Bestemmelsen om direkte valg til kommunedelsutvalg viderefører bestemmelser som i dag står i bestemmelsen om kommunedelsutvalg i § 12. Det er gjort enkelte språklige endringer. For kommunedelsutvalg gjelder i tillegg bestemmelsene i § 5-5 om utvalg. Med denne nye, generelle bestemmelsen om utvalg, som også gjelder for kommunedelsutvalg, er det ikke nødvendig å ha like mange særlige bestemmelser om kommunedelsutvalg som i dagens lov. Det er ikke ment å gjøre noen realitetsendringer for kommunedelsutvalg ved en slik endring i reguleringsmåte.

Til § 5-7 Kommunestyre- og fylkestingskomiteer

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2

Bestemmelsen om kommunestyre- og fylkestingskomiteer er en videreføring av gjeldende

regler (§ 10 a). Det er gjort enkelte språklige endringer.

Til § 5-8 Styre for institusjon

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2

Bestemmelsen om styre for institusjon er en videreføring av gjeldende regler (§ 11). Det er gjort enkelte språklige endringer. I dagens § 11 gjelder bestemmelsen for *styre for institusjon o.l.* At *o.l.* er tatt ut av lovteksten, er ment som en språklig forenkling uten realitetsendring.

Til § 5-9 Partssammensatt utvalg (administrasjonsutvalg)

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2

Bestemmelsen om partssammensatt utvalg eller administrasjonsutvalg er en videreføring av gjeldende regler (§ 25). Det er tydeliggjort at dette er et folkevalgt organ ved at bestemmelsen er plassert i kapitlet om folkevalgte organer og også er inkludert i opplistingen av folkevalgte organer i § 5-1. Partssammensatte utvalg er utvalg etter § 5-5, og reglene der gjelder med mindre annet fremgår av § 5-9.

Av bestemmelsens *andre ledd* fremgår det at det partssammensatte utvalget skal settes sammen av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og representanter for de ansatte. Representantene fra kommunen eller fylkeskommunen vil anses som folkevalgte i tråd med definisjonen i § 5-1 siste ledd. Både de folkevalgte og ansatterepresentantene vil ha krav på godtgjøring etter kapittel 8.

Det er for øvrig gjort enkelte språklige endringer i bestemmelsen.

Til § 5-10 Reglement for folkevalgte organer

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2.2

Bestemmelsen er ny og inneholder krav om at kommunestyret og fylkestinget har et reglement for de folkevalgte organene. Det er krav om at det skal fastsettes et virkeområde for organet, eventuell vedtaksmyndighet for organet og varighet eller tidsperiode for organet. Eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virkeområde skal også fremgå av reglementet. Det er ingen formkrav til et slikt reglement utover at det skal være skriftlig. Det kan godt inngå i et annet reglement eller fastsettes i en arbeidsbeskrivelse eller et mandat.

Til § 5-11 Reglement for delegering og innstilling

Alminnelige motiver: punkt 8.7.2

Bestemmelsen om reglement for delegering og innstilling er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler (§ 39 nr. 2). Bestemmelsen stod tidligere i kapitlet om saksbehandling. Det er gjort enkelte språklige endringer.

Kapittel 6. Ordfører

Til § 6-1 Ordførers myndighet og oppgaver

Alminnelige motiver: punkt 10.4

Denne bestemmelsen er i stor grad en videreføring av dagens bestemmelse med noe omstrukturering og språklige justeringer. Ordførerens mulige myndighetsområde utvides noe.

I *tredje ledd* er det nytt at ordfører i tillegg til å ha møte- og talerett i kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer uten å være medlem av organet også skal ha forslagsrett. Det innebærer altså at ordfører kan fremme forslag i organet som organet må se på og behandle. For kommune- og fylkesråd og organer under disse har ordfører hverken møte-, tale- eller forslagsrett. For kontrollutvalget har ordføreren kun møte- og talerett og ikke forslagsrett.

Fjerde ledd lister opp konkrete områder der kommunestyret eller fylkestinget kan delegerer myndighet til ordføreren. I *bokstav a* sies det at ordfører kan treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Dette innebærer at ordføreren kan delegeres myndighet til å treffe vedtak både i enkeltsaker som ikke har prinsipiell betydning, og i typer av saker som ikke har prinsipiell betydning. Saker som har prinsipiell betydning kan på den annen side ikke delegeres. I *bokstav b* sies det at ordføreren kan treffe vedtak i hastesaker. Hastesaker skal defineres på samme måte her som ellers i loven. Henvisningen til hastesaker i § 11-8 første ledd innebærer at de vilkår og regler som der er fastslått, gjelder på tilsvarende måte for ordførerens myndighet og behandling av hastesaker. Etter *bokstav c* kan ordfører videre delegeres myndighet til å opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning. Hvilke saker som har prinsipiell betydning, er opp til kommunestyret og ordføreren å vurdere. Dette må vurderes på samme måte her som andre steder i loven der begrepet er benyttet.

I *femte ledd* får formannskapet og fylkesutvalget hjemmel til å videredelegere sin myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, til ordføreren. Kommunestyret og fyl-

kestinget kan imidlertid bestemme at denne myndigheten ikke skal kunne delegeres.

Sjette ledd gir ordfører en ny plikt til å rapportere tilbake til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan den delegerte myndighet er benyttet. Når, hvordan og i hvilket omfang slik rapportering skal skje, er opp til kommunestyret å fastsette.

Til § 6-2 Valg av ordfører

Alminnelig motiver: punkt 10.5.1.

I *første ledd* fastslås det at kommunestyret og fylkestinget selv skal velge en ordfører blant sine egne medlemmer. I bestemmelsen brukes betegnelsene ordfører og varaordfører enten det gjelder slikt verv i en kommune eller i en fylkeskommune. Betegnelsen fylkesordfører og fylkesvaraordfører er således tatt ut av loven. Dette er kun ment som en forenkling av regelverket. En fylkeskommune kan selv bestemme om betegnelsen fylkesordfører eller ordfører skal benyttes. Utover dette ligger det i bestemmelsen at betegnelsen ordfører skal benyttes om denne rollen og personen.

I *andre ledd* er det en ny bestemmelse som sier at en ordførerkandidat må samtykke til å stille til valg. Det er ingen formkrav for et slikt samtykke. Muntlig samtykke er således tilstrekkelig.

Av *tredje ledd* fremgår det at ordføreren også får plass i formannskapet eller fylkesutvalget og da bruker sitt partis eller sin gruppes kvote. Hvis partiet eller gruppen ikke har noen rett til slik plass, får ordføreren den siste plassen.

For øvrig er bestemmelsen om valg av ordfører i hovedsak som før, bortsett fra enkelte språklige justeringer.

Til § 6-3 Direkte valg av ordfører

Alminnelig motiver: punkt 10.5.

Dette er en ny bestemmelse om adgang til å beslutte at ordfører skal velges ved direkte valg.

I *første ledd* gis kommunestyret og fylkestinget adgang til å beslutte direkte valg av ordfører. Kommunestyret og fylkestinget står således fritt til å beslutte om ordføreren skal velges direkte av innbyggerne etter denne bestemmelsen, eller om kommunestyret og fylkestinget selv skal velge ordfører etter de ordinære regler.

Andre ledd fastslår at direkte valg av ordfører skal skje samtidig med valg til kommunestyret eller fylkestinget. Alle partier og grupper som stiller liste ved valget, har også rett til å nominere én ordførerkandidat.

Tredje ledd sier at direkte valg av ordfører skal skje som preferansevalg. Denne valgmetoden innebærer at velgerne på stemmeseddelen skal gi uttrykk for alternative preferanser, det vil si at de skal rangere kandidatene. Den som er høyest preferert blant de fleste velgerne, blir valgt. De nærmere detaljene om hvordan denne metoden og valget for øvrig skal gjennomføres, fastsettes i forskrift. I den grad kommuneloven eller forskriften til denne ikke sier noe om spørsmål om gjennomføring av valget, gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.

Fjerde ledd sier at en ordfører som er direkte valgt, bruker sitt partis eller sin gruppes kvote når han eller hun får plass i kommunestyret, fylkestinget, formannskapet eller fylkesutvalget. Dersom partiet eller gruppen ikke har noen rett til slik plass, får ordføreren den siste plassen.

Femte ledd sier at om en direkte valgt ordfører trer varig ut av vervet, så er det opp til kommunestyret eller fylkestinget om nytt valg skal gjennomføres som direkte valg eller på ordinært vis av kommunestyret eller fylkestinget. Disse beslutningene kan ikke delegeres videre.

Kapittel 7. Valg til folkevalgte organer

Til § 7-1 Konstituerende møte i kommunestyret og fylkestinget

Alminnelige motiver: punkt 8.4.1 og 10.2.2

Bestemmelsen regulerer det konstituerende møtet etter et valg til kommunestyret og fylkestinget. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler (§ 17). Det er gjort enkelte justeringer samt språklige endringer.

I *tredje ledd* sies det at ordfører og varaordfører skal velges først. Deretter skal formannskap og fylkesutvalg velges. Dette er en annen rekkefølge enn tidligere og har sammenheng med at ordfører nå skal velges blant medlemmene i kommunestyret og fylkestinget, og ikke blant formannskapet eller fylkesutvalgets medlemmer, se § 6-2. I kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, skal kommunerådet og fylkesrådet også velges på det konstituerende møtet, i de tilfellene der rådet skal velges etter § 10-4.

I *siste ledd* sies det at hvis nye medlemmer av et folkevalgt organ ikke blir valgt i det konstituerende møtet, utvides funksjonstiden for sittende medlemmer til det er avholdt nyvalg. Nytt her er at en slik utvidet funksjonstid begrenses tidsmessig til første årsskifte i den nye valgperioden. Kommunestyret og fylkestinget har altså en frist

til å velge nye medlemmer til organet innen årsskiftet. Hvis de ikke gjør det, vil organet opphøre.

Til § 7-2 Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg

Alminnelige motiver: punkt 12.2

Bestemmelsen inneholder en regulering av de alminnelige valgbarhetsvilkårene i kommuneloven.

Første ledd er i stor grad en videreføring av gjeldende rett, men utvider virkeområdet for de alminnelige valgbarhetsvilkårene til også å omfatte folkevalgte organer som etter kommuneloven av 1992 ble regulert av § 14 nr. 2. For disse organene innebærer bestemmelsen strengere valgbarhetsvilkår.

Bestemmelsen gjelder ikke ved valg til kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg, arbeidsutvalg for folkevalgte organer og rådet i et regionråd eller ved inndeling av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer i kommunestyre- eller fylkestingskomiteer. Regler om valgbarhet ved valg til disse organene blir regulert av valgloven § 3-3 (kommunestyre og fylkesting) og av kommuneloven § 5-4 (formannskap og fylkesutvalg), §§ 5-5 og 5-7 (arbeidsutvalg), § 18-3 (råd i et regionråd) og § 5-7 (kommunestyre- eller fylkestingskomiteer).

Det følger av *andre ledd* at regelen om at en person må samtykke til å stille til valg for å være valgbar, også gjelder ved valg til rådet i et regionråd. De øvrige reglene om valgbarhet gjelder ikke ved valg til rådet.

Vilkårene for å være valgbar og pliktig til å ta imot valg følger av *tredje ledd*. *Bokstav a og b* er en videreføring av gjeldende rett. *Bokstav c* er ny og inneholder et unntak fra ombudsplikten. Etter denne bokstaven må kandidater til folkevalgte verv omfattet av første ledd samtykke for å være valgbare. Uten samtykke kan vedkommende ikke være kandidat til vervet.

Fjerde ledd fastsetter at ved valg til styre for institusjon, styre etter § 10-8, folkevalgt for kommunalt oppgavefelleskap og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak gjelder det ikke noe krav om å være bosatt i kommunen for å kunne velges til organet. Ved valg til disse organene er også personer som står innført i folkeregisteret som bosatt i andre kommuner, valgbare. Bestemmelsen gjør bare unntak fra bosettingskravet. De andre valgbarhetsvilkårene gjelder også her.

Det blir i *femte ledd* presisert at den som ikke har oppnådd stemmerettsalder, likevel er valgbar

dersom vedkommende for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, jf. tredje ledd.

Til § 7-3 Utelukket fra valg

Alminnelige motiver: punkt 12.2

Etter *første ledd* er visse personer ikke valg- bare på grunn av sin stilling. En person som har en slik stilling, må fratre stillingen før organet trer i funksjon, det vil si i de fleste tilfeller på det tids- punkt organet blir valgt, jf. § 7-1. Det er altså valg- barheten på tidspunktet for valget av organet som er avgjørende for om innehaverne av de opp- listede stillingene kan velges til organet. Bestem- melsen er i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Nytt er at lederen av sekretariatet for kontrol- lutvalget i kommunen ikke er valgbar. Dette gjel- der både der det er et eget sekretariat for kontroll- utvalget i kommunen, der det er et interkommun- nalt samarbeid, og der det er andre som utfører sekretariatstjenestene for kontrollutvalget.

Andre ledd er nytt med unntak av bokstav e. Bestemmelsen fastsetter at medlemmer og vara- medlemmer av kontrollutvalget ikke er valg- bare til vervet som ordfører eller varaordfører eller til vervet som medlem eller varamedlem av orga- nene som er nevnt i andre ledd bokstav b til e. *Kommunalt eller fylkeskommunalt organ med beslutningsmyndighet*, jf. bokstav c, omfatter både folkevalgte organer som enten har fått delegert eller har beslutningsmyndighet i kraft av lov, og folkevalgte organer som kan få tildelt beslutnings- myndighet.

Tredje til femte og syvende ledd viderefører gjel- dende rett.

Det følger av *sjetten ledd* at lederen av adminis- trasjonen og hans eller hennes stedfortreder, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsva- rende nivå likevel er valg- bare til styringsorganer oppnevnt av representantskapet i kommunale oppgavefelleskap.

Til § 7-4 Forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg

Alminnelige motiver: punkt 13.1

Første ledd viderefører bestemmelsen i gjel- dende kommunelov § 35 nr. 4, mens *andre ledd* viderefører bestemmelsen i § 35 nr. 3. Det er fore- tatt enkelte språklige justeringer i lovteksten som ikke endrer innholdet i bestemmelsene.

Til § 7-5 Listeforslag ved forholdsvalg

Alminnelige motiver: punkt 13.2

Bestemmelsen inneholder bestemmelser om listeforslag ved forholdsvalg. Bestemmelsen vide- refører med enkelte unntak, jf. andre ledd, reglene i gjeldende kommunelov § 36. Bestem- melsen er dessuten noe omskrevet uten at dette endrer innholdet i bestemmelsen.

Andre ledd inneholder krav til kjønnsmessig balanse på listeforslaget ved forholdstallsvalg. Bestemmelsen innebærer at det alltid vil være til- strekkelig å føre opp to kandidater på listeforsla- get. Dette er en oppmykning i forhold til gjel- dende rett. Bestemmelsen innebærer at det som en hovedregel vil være nok at begge kjønn er representert med minst 40 prosent av de fore- slåtte kandidatene på listeforslaget.

Til § 7-6 Valgoppgjør ved forholdsvalg

Alminnelige motiver: punkt 13.2 og 13.3

Første ledd viderefører bestemmelsen i gjel- dende kommunelov § 37 nr. 1.

Andre ledd inneholder regler om hvordan medlemmene skal pekes ut. Denne bestemmel- sen innebærer en endring av gjeldende rett, jf. § 37 nr. 2. Medlemmene skal kåres i den rekke- følge som de står på listeforslaget. Dette inne- bærer at det ikke er adgang til å foreta endringer på stemmesedlene. Dersom det er gjort endringer, skal man ved kandidatkåringen se bort fra dem.

Tredje ledd inneholder regler om kjønnsmes- sig balanse blant medlemmene som blir pekt ut fra det enkelte listeforslaget. Bestemmelsen vide- refører i stor grad gjeldende rett, jf. § 37 nr. 3, men er betydelig omskrevet. Bestemmelsen innebærer at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent fra en liste som blir representert med minst fire medlemmer i organet. Materielt inne- bærer dette strengere krav til kjønnsbalanse i ett tilfelle, nemlig der hvor en liste blir representert med åtte medlemmer i organet.

Fjerde ledd er nytt sammenholdt med gjel- dende rett. Etter denne bestemmelsen gjelder det også krav til den totale kjønnsbalanse i organet, ikke kun fra den enkelte listen. Bestemmelsen innebærer at dersom det ene kjønn blir underre- presentert i organet sammenholdt med kravet i første og andre punktum, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått flest stemmer. Dersom det ene kjønn fortsatt er underrepresentert i organet, jf. kravene i første og andre punktum, skal kandida- ter fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått nest flest stemmer, og så videre, inntil kravet til kjønnsbalanse er oppfylt.

Ved tolkningen av bestemmelsene i tredje og fjerde ledd må det tas hensyn til at §§ 6-2 og 6-3 inneholder bestemmelser om at ordføreren tar sete i formannskapet og fylkesutvalget. Dette er særlige regler om at ordføreren skal gis plass i formannskapet og fylkesutvalget. Ved praktiseringen av reglene i tredje og fjerde ledd kan derfor ikke ordføreren bli byttet ut med en kandidat fra det underrepresenterte kjønn. Et eksempel kan illustrerer dette. Etter et valgoppgjør foretatt etter reglene i andre og tredje ledd består formannskapet på fem av fire menn og én kvinne (én mann og én kvinne fra parti A og én mann fra henholdsvis parti B, C og D). Etter regelen i fjerde ledd skal da mannen i parti A byttes ut med en kvinne. I dette tilfellet er dette imidlertid den valgte ordføreren. Ordføreren er etter reglene i § 6-2, eventuelt § 6-3, garantert en plass i formannskapet. Ved valgoppjøret må man da gå videre til det partiet (den listen) som fikk nest flest stemmer.

Det følger av *femte ledd* at ved valg av medlemmer til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer, og ved valg av folkevalgte arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i tredje og fjerde ledd følges hvis det er mulig. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett selv om ordlyden er noe justert, jf. § 37 nr. 3.

Sjette ledd viderefører med mindre språklige endringer bestemmelsen i gjeldende kommunelov § 37 nr. 4.

Til § 7-7 Avtalevalg

Alminnelige motiver: punkt 13.2

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av nåværende § 38 a. Kravet til kjønnsmessig balanse i *tredje ledd* er noe endret sammenholdt med dagens bestemmelse, jf. merknaden til § 7-6. I praksis er det likevel kun dersom organet skal bestå av åtte medlemmer, at kravet til kjønnsmessig sammensetning av organet vil bli annerledes enn etter gjeldende rett. Etter gjeldende rett skal et organ med åtte medlemmer bestå av minst tre medlemmer av hvert kjønn. Etter forslaget må organet bestå av fire medlemmer av hvert kjønn.

Til § 7-8 Flertallsvalg

Denne bestemmelsen viderefører med noen språklige endringer reglene om flertallsvalg i gjeldende kommunelov § 38.

Til § 7-9 Uttreden og fritak

Første ledd er en videreføring av gjeldende rett, selv om det er noe omskrevet. Det følger av bestemmelsen at en person som ikke lenger oppfyller valgbarhetsvilkårene for å kunne velges til et folkevalgt organ, ikke lenger kan sitte i vervet. Han eller hun må tre ut av organet. Dersom den tapte valgbarheten skyldes at personen er registrert som utflyttet fra kommunen eller fylkeskommunen i folkeregisteret, har vedkommende likevel rett til å tre inn i vervet dersom han eller hun flytter tilbake til kommunen eller fylkeskommunen i løpet av to år.

Andre ledd er betydelig omskrevet sammenlignet med gjeldende rett, hovedsakelig for å tydeliggjøre og forenkle forståelsen av hva som ligger i bestemmelsen. Bestemmelsen klargjør at det er opp til kommunestyret å avgjøre hvor lang tid en fritakssøknad kan gis for. Fritak kan gis både for kortere og lengre tidsrom. Et fritak trenger ikke tidfestes til et konkret tidsrom, men kan gis for så lenge fritaksgrunnen foreligger. Slikt tidsubestemt fritak kan for eksempel være aktuelt dersom en kommunestyrerepresentant blir statsråd eller statssekretær.

Fritak kan innvilges dersom det vil være til vesentlig ulempe for den folkevalgte dersom vedkommende ikke innvilges fritak. Det siktes her først og fremst til forhold knyttet til den folkevalgtes helsetilstand, arbeidsforhold, familieforhold og andre sterke velferdsgrunner. Etter bestemmelsen må det foreligge *vesentlig* ulempe. Dette innebærer at det ikke skal være kurant å få fritak. Det må foreligge forhold som gjør at søkeren påføres en ikke vesentlig ulempe dersom fritak ikke innvilges. Det følger av *andre punktum* at det skal mer til for å få fritak fra vervet som folkevalgt dersom forholdet som begrunner fritakssøknaden, var kjent da vedkommende samtykket til å stille til valg.

Tredje ledd fastsetter at selv om årsaken som lå til grunn for en midlertidig fritakssøknad, faller bort før det som var lagt til grunn i søknaden, har den som fikk innvilget søknaden, ikke rett til å tre inn i vervet før fritaksperioden er utløpt. I noen tilfeller, for eksempel dersom det er søkt fritak for å bli statssekretær, vil det gjerne være innvilget fritak for den perioden vedkommende er statssekretær, det vil si for en ubestemt tidsperiode. I slike tilfeller anses fritaksperioden som utløpt når vedkommende fratrer stillingen, og han eller hun vil straks kunne tre inn i vervet som folkevalgt i kommunen.

Til § 7-10 Opprykk og nyvalg

Første og tredje til syvende ledd i denne bestemmelsen er med enkelte språklige justeringer en videreføring av nåværende kommunelov § 16.

Andre ledd er nytt sammenholdt med gjeldende rett. Etter denne bestemmelsen kan kommunestyret eller fylkestinget på visse betingelser velge midlertidige medlemmer av et folkevalgt organ (settemedlemmer). Dette kan gjøres dersom et fast medlem av organet har fått fritak i minst tre måneder. Det er bare dersom medlemmet har søkt og fått innvilget slikt fritak, at det kan velges et settemedlem. Det kan ikke gjøres dersom medlemmet ikke søker fritak, selv om det er på det rene at medlemmet ikke vil kunne møte i en periode på minst tre måneder. Kommunestyret og fylkestinget står ikke fritt til å velge hvilke settemedlemmer de vil. De må velge det første medlemmet på varamannslisten som settemedlem.

Til § 7-11 Suspensjon o.l.

Alminnelige motiver: punkt 12.3

Første ledd er en ren videreføring av gjeldende rett. Det følger av denne bestemmelsen at kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å suspendere en folkevalgt dersom det er utferdiget siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for diverse straffbare forhold. Suspensjonen kan gjelde inntil saken er rettskraftig avgjort. Med ett unntak (forhold som knytter seg til fusk og uregelmessigheter knyttet til valg) må forholdene det er snakk om, knytte seg til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.

Bestemmelsen i *andre ledd* er ny. Den åpner for at kommunestyret eller fylkestinget helt generelt kan suspendere ordføreren. Det eneste vilkåret er at det er reist tiltale mot vedkommende for et straffbart forhold som kan straffes med fengsel i over tre år. Det kreves et kvalifisert flertall på to tredeler av de avgitte stemmene for å suspendere ordføreren etter denne regelen. Avgjørelsen må videre treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv uten adgang til å delegerer til andre organer. Ordføreren kan med hjemmel i denne bestemmelsen ikke suspenderes fra andre folkevalgte verv vedkommende måtte ha.

Tredje ledd er nytt og innebærer at en folkevalgt som er suspendert, kan fremme krav om arbeidsgodtgjøring som om vedkommende fortsatt innehadde vervet. I tillegg har den suspen-

derte krav på erstatning for tap av inntekt. Dersom vedkommende på grunn av suspensjonen kan oppta sitt ordinære arbeidsforhold, og dermed ikke vil ha noe tap i inntekt, vil det ikke oppstå noe tap i inntekt som skal erstattes. Erstatning for tapt arbeidsinntekt og krav på arbeidsgodtgjøring kan maksimalt gis i ett år.

Også *fjerde ledd* innfører en ny regel. Etter denne bestemmelsen kan kommunestyret eller fylkestinget frata en person vervet som ordfører. Dette kan skje dersom ordføreren har vist at vedkommende ikke er egnet til å ivareta vervet. Forholdet kan knytte seg til hvordan selve vervet blir utført, men det kan også knytte seg til forhold som overhodet ikke har noe med vervet å gjøre. Vedtaket om å frata noen vervet som ordfører må fattes av kommunestyret eller fylkestinget selv. I tillegg kreves det et flertall på 90 prosent av de avgitte stemmene. Den folkevalgte vil selv være inhabil til å delta i behandlingen av saken. Ordføreren kan med hjemmel i denne bestemmelsen ikke fratras andre folkevalgte verv vedkommende måtte ha.

Det følger av *femte ledd* at et vedtak om å suspendere folkevalgte, inkludert ordføreren, eller å frata ordføreren vervet, regnes som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven gjelder derfor i disse tilfellene.

Kapittel 8. Rettigheter og plikter for folkevalgte

Til § 8-1 Rett og plikt til å delta i møte

Alminnelige motiver: punkt 8.4.2.3

I *første ledd* fremgår det at medlemmer av et folkevalgt organ har rett og plikt til å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall. Dette er en videreføring av gjeldende regler (§ 40 nr. 1).

Andre ledd er en videreføring av dagens § 40 nr. 2.

Til § 8-2 Rett til fri fra arbeid

Alminnelige motiver: punkt 12.4

Første og andre ledd i bestemmelsen er med visse språklige endringer en videreføring av gjeldende § 40 nr. 1 andre ledd.

Bestemmelsen i *tredje ledd* er ny. Denne bestemmelsen gir personer som er folkevalgt og bosatt i et annet nordisk land, men som arbeider i Norge, tilsvarende rett til fri fra arbeid som de norske folkevalgte har etter første og andre ledd.

*§ 8-3 Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer.
Taushetsplikt*

Alminnelige motiver: kapittel 15

Første ledd slår fast hovedregelen om at kommunestyret og fylkestinget som øverste organ har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Det er gitt enkelte unntak fra denne innsynsretten i de andre leddene i paragrafen. Andre folkevalgte organer har en mer begrenset innsynsrett. De har kun innsynsrett i saksdokumenter som omfatter de delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde.

Andre ledd oppstiller visse vilkår for at de folkevalgte skal kunne kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger. For at et organ som nevnt i første ledd skal kunne kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger, må det være nødvendig av hensyn til behandling av en konkret sak i tillegg til at et av vilkårene i forvaltningsloven § 13 b må være oppfylt. Med dette menes at organet selv må foreta en konkret vurdering av behovet for og nødvendigheten av å få tilgang til de taushetsbelagte opplysningene for å kunne ta stilling til den aktuelle saken den har til behandling. Et særlig moment blir om organet kan behandle den aktuelle saken med for eksempel sladdede dokumenter. Behovet skal vurderes fra sak til sak, og det må fattes vedtak hver gang organet ønsker innsyn i slike opplysninger. Dette er parallelt med bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b. Når organet ønsker innsyn i en sak hvor det foreligger taushetsbelagte opplysninger, må innsynsretten også vurderes opp mot forvaltningsloven § 13 a, som kan åpne for at organet gis innsyn i dokumenter når dokumentene er sladdet, den som har krav på taushet, samtykker eller de aktuelle opplysningene er alminnelig kjent. Lovbestemt taushetsplikt gjelder også for folkevalgte som har fått innsyn.

Det følger av *tredje ledd* at vedtak om innsyn kan treffes enten med tre stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene. Dette innebærer for eksempel at det er nok at tre av et utvalgs ni medlemmer stemmer for innsyn for at forslaget skal anses som vedtatt. Dokumentene det blir gitt innsyn i, skal sendes til hele organet, og ikke bare de medlemmene som har fremmet innsynskravet eller stemt for det. Innsyn i taushetsbelagte opplysninger krever ordinært flertallsvedtak i organet.

Fjerde ledd inneholder enkelte særbestemmelser for parlamentarisk styrte kommuner. Det følger av denne bestemmelsen at den utvidede innsynsretten for folkevalgte organer er noe inn-

skrenket i parlamentarisk styrte kommuner. Innsynsretten gjelder for det første ikke for notater fra den enkelte kommuneråd eller fylkesråd til rådet. Innsynsretten gjelder for det andre ikke for notater mellom kommunerådene eller mellom fylkesrådene. Det er for det tredje gjort unntak i innsynsretten for sakslister til og møtebøker for forberedende møter i rådet hvor rådet ikke skal treffe vedtak eller komme med en innstilling i en sak. I tillegg kan rådet bestemme at det ikke skal gis innsyn i saksdokumenter som er utarbeidet av administrasjonen. To vilkår må i så fall være oppfylt. Saksdokumentet må være laget for rådets eller et enkelt rådsmedlems egne forberedende vurderinger. I tillegg må saksdokumentet være utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for rådet.

Femte ledd innebærer at det folkevalgte organets innsynsrett inntreffer når saken er satt på sakslisten for organet dersom det gjelder en sak som skal behandles i dette folkevalgte organet. Dersom den aktuelle saken det ønskes innsyn i, skal avgjøres av administrasjonen, oppstår innsynsretten først når saken er ferdigbehandlet. Tilsvarende gjelder dersom det er kommunerådet eller fylkesrådet som skal avgjøre saken. Den enkelte folkevalgte vil fremdeles kunne fremme en innsynsbegjæring etter offentlighetsloven, og denne innsynsretten vil kunne inntre på et tidligere tidspunkt, jf. offentlighetsloven §§ 3 og 4. Bestemmelsen her begrenser ikke innsynsretten som følger av offentlighetsloven.

Sjette ledd sier at dersom en folkevalgt etter bestemmelsene i paragrafen her får innsyn i opplysninger som kommunen har unntatt etter offentlighetsloven, vil vedkommende ha taushetsplikt om opplysningene. Dette innebærer at de folkevalgte har taushetsplikt om opplysninger som er unntatt offentlighet. Administrasjonen må informere om at dokumentet skal unntas offentlighet når det folkevalgte organet får innsyn, slik at organets medlemmer blir gjort kjent med at dokumentet inneholder opplysninger som er unntatt offentlighet og dermed taushetsbelagte. Kommunestyret kan som øverste organ i kommunen vedta at dokumentet ikke lenger skal unntas offentlighet etter offentlighetslovens regler. Det samme gjelder annet folkevalgt organ som har fått delegert fullmakt til å gjøre dette. Et slikt vedtak treffes med alminnelig flertall. I slike tilfeller vil de folkevalgte ikke lenger ha taushetsplikt om opplysningene i dokumentet.

Dersom det tidligere er gitt innsyn i et dokument etter offentlighetsloven til tross for at dokumentet kunne vært unntatt offentlighet, kan doku-

mentet ikke lenger unntas offentlighet etter offentlighetsloven. I slike tilfeller vil derfor folkevalgte ikke ha taushetsplikt om opplysningene i dokumentet. Dersom et dokument som har vært unntatt fra offentligheten, senere blir frigitt, vil også taushetsplikten opphøre.

Til § 8-4 Dekning av utgifter og økonomisk tap

Alminnelige motiver: punkt 14.1

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men er noe omskrevet. Bestemmelsen omfatter alle som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv. Dette omfatter for det første alle som er medlem av kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, enten de er opprettet i medhold av kommuneloven eller særlov. For det andre omfattes de tilfeller hvor kommunen eller fylkeskommunen velger medlemmer til statlige organer på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå. Normalt vil det også være snakk om et kommunalt tillitsverv der en lov regulerer at kommunen eller fylkeskommunen skal velge ett eller flere medlemmer til et organ.

Det følger av *første ledd* at kommunestyret eller fylkestinget selv fastsetter nærmere regler om dekning av skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring. Dette kan for eksempel være å fastsette en minste reiselengde, for å unngå et stort antall små regninger. Retten til å kunne ivareta vervet skal imidlertid være reell, slik at det ikke kan fastsettes noen øvre grense for hvor store skyssutgifter som vil dekkes, så lenge de må anses som nødvendige.

Andre ledd regulerer retten til å få dekket utgifter som er påført som en følge av vervet. I dette ligger at det kun dekkes nødvendige utgifter. Typiske utgifter som er aktuelle å dekke etter denne bestemmelsen, er utgifter til barnepass, stedfortreder, stell av syke og eldre og lignende. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv fastsette nærmere regler om rett til dekning av slike utgifter. Det kan for eksempel være å fastsette at det skal gjelde ulike satser for legitimerede og ulegitimerte utgifter.

Etter *tredje ledd* har den som har hatt tap av inntekt som følge av et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, krav på å få dekket inntektstapet. Dette gjelder likevel kun inntil et visst beløp per dag. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal fastsette dette beløpet. Det skal fastsettes ulike beløp avhengig av om inntektstapet er legitimert eller ulegitimert. Inntekt i denne bestemmelsen omfatter ikke kun ordinær inntekt.

Til § 8-5 Arbeidsgodtgjøring

Alminnelige motiver: punkt 14.1

Bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende kommunelov § 42. Det er kun foretatt enkelte språklige justeringer i lovteksten.

Til § 8-6 Godtgjøring ved frikjøp

Alminnelige motiver: punkt 14.1

Denne bestemmelsen er ny, men er delvis en lovfesting av utbredt praksis i kommunene og fylkeskommunene med å fastsette én total godtgjøring for folkevalgte som er frikjøpt, det vil si der hvor en folkevalgt tar seg helt eller delvis fri fra sitt ordinære arbeid for å ivareta folkevalgte verv. Kommunestyret eller fylkestinget selv kan med hjemmel i denne bestemmelsen fravike reglene i § 9-4 tredje ledd og § 9-5 og heller fastsette en total godtgjøring som omfatter både arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt inntekt.

Til § 8-7 Ettergodtgjøring

Alminnelige motiver: punkt 14.1

Denne bestemmelsen er ny, men er delvis en lovfesting av utbredt praksis i kommunene og fylkeskommunene. *Første ledd* fastslår at folkevalgte som har hatt det å være folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse, men som ikke blir gjenvalgt, eller som må fratruke i løpet av valgperioden, har krav på forlenget godtgjøring i inntil tre måneder, det vil si ettergodtgjøring. Bestemmelsen gjelder for folkevalgte som har hatt verv på minst halv tid. Dette kan enten være ett enkelt verv eller flere verv som til sammen tilsvarer et halvtidsverv. Rettigheten inntreder først etter søknad.

Andre ledd første punktum fastsetter at annen inntekt skal komme til fratrukk i ettergodtgjøring. Med inntekt siktes det ikke bare til lønnsinntekt, men også til næringsinntekt og ulike typer pensjonsinntekter og lignende, det vil si alle typer inntekter som er ment å komme i stedet for arbeidsinntekt. Det følger av *andre punktum* at også inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra, skal komme til fratrukk i ettergodtgjøringen. Dette kan for eksempel være dersom den folkevalgte frivillig utsetter å tre inn i et arbeidsforhold vedkommende har permisjon fra. Det kan også være dersom den folkevalgte unnlater å søke om pensjonsytelser vedkommende er kvalifisert for.

Til § 8-8 Pensjonsordning

Alminnelige motiver: punkt 14.1

Bestemmelsen er en ren videreføring av tilsvarende bestemmelse i kommuneloven § 43.

Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak

Alminnelige motiver: kapittel 11

Kapitlet om kommunale og fylkeskommunale foretak er i hovedsak en videreføring av tilsvarende regler i kapittel 11 i gjeldende kommunelov. Det er likevel foretatt en del språklige endringer i lovteksten. Disse er ikke ment å endre innholdet med mindre dette blir påpekt særlig i merknadene til den enkelte bestemmelsen.

Til § 9-1 Opprettelse av kommunale og fylkeskommunale foretak

Bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende § 61 andre punktum og § 62 nr. 1. Bestemmelsen presiserer at øvrige kapitler i kommuneloven gjelder tilsvarende så langt de passer for kommunale og fylkeskommunale foretak.

Til § 9-2 Delegering av myndighet til kommunerådet eller fylkesrådet

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 62 nr. 2. Nytt er at kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere den myndigheten rådet får delegert etter første ledd i bestemmelsen til enkeltmedlemmer av rådet. Kommunestyret eller fylkestinget kan likevel bestemme at rådet ikke skal kunne videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet.

Til § 9-3 Vedtekter

Denne bestemmelsen om foretakets vedtekter er en ren videreføring av gjeldende § 63.

Til § 9-4 Foretakets ledelse

Det følger av denne bestemmelsen at foretaket skal ledes av et styre og av en daglig leder, jf. tilsvarende bestemmelse i dagens § 64.

Til § 9-5 Styrets sammensetning

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 65. De særskilte reglene om ansattes rett til å velge styremedlemmer i § 65 nr. 3 andre

punktum følgende er skilt ut i en egen bestemmelse, § 9-6.

Nytt er at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget ikke kan velges til styremedlem i foretaket. Det blir dessuten ikke lenger presisert i bestemmelsen at medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet eller kommunedirektøren eller dennes stedfortreder ikke er valg-bare til styret i foretaket. For kommunedirektøren og dennes stedfortreder følger dette nå av § 7-3, jf. § 7-2. Medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet kan heller ikke etter forslaget til ny kommunelov samtidig være medlem av styret i et foretak. Dette følger av § 10-2 tredje ledd i forslaget. Etter denne bestemmelsen skal personer som velges til rådet, fratse sine øvrige folkevalgte verv i den periodene de er medlem av rådet.

Til § 9-6 Ansattes rett til å velge styremedlemmer

Denne bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 65 nr. 2 andre punktum følgende. Nytt er at Kongens rett til å gi forskrift om blant annet beregning av antall ansatte, gjelder i alle tilfeller hvor de ansatte skal velge styremedlemmer.

Til § 9-7 valgperiode for styremedlemmer

Denne bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende § 66.

Til § 9-8 Styrets myndighet

Bestemmelsen er til dels en videreføring av reglene i § 67. Nytt er at styret ikke lenger har myndighet til å treffe vedtak i personalsaker da det løpende personalansvaret for den enkelte ansatte etter lovforslaget er lagt til daglig leder i foretaket, jf. § 9-12 andre ledd.

Til § 9-9 Styremøter

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 68. Nytt er at loven ikke lenger inneholder regler om styrets avstemning i ansettelsesaker.

Etter *sjette ledd* kan styret på visse vilkår treffe vedtak i en sak som ikke står på sakslisten. I så fall skal kommunedirektøren varsles før styret behandler saken. Der det er innført parlamentarisk styreform, skal rådet varsles, jf. § 10-2.

Til § 9-10 Vedtak som må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget

Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 69.

Til § 9-11 Daglig leder

Første til fjerde punktum er en videreføring av gjeldende § 70. *Femte punktum* er nytt. Etter denne bestemmelsen kan kommunerådet eller fylkesrådet dersom de har fått delegert myndighet til å ansette daglig leder, videredelegere denne myndigheten til ett enkelt medlem av rådet.

Til § 9-12 Daglig leders myndighet

Denne bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende kommunelov § 71. Reglene om daglig leders ansvar for internkontrollen i foretaket er skilt ut i en egen bestemmelse, jf. § 9-13. Nytt er at det løpende personalansvaret for den enkelte ansatte er lagt til daglig leder, jf. *andre ledd*.

Til § 9-13 Internkontroll i kommunalt og fylkeskommunalt foretak

Denne bestemmelsen er delvis en videreføring av gjeldende kommunelov 71 nr. 2 om daglig leders ansvar for internkontrollen i foretaket. Bestemmelsen regulerer imidlertid i større detalj hva som ligger i daglig leders ansvar for internkontrollen. Bestemmelsen er parallell med den generelle bestemmelsen om kommunedirektørens ansvar for kommunens internkontroll. Dette innebærer at det er daglig leder som har ansvaret for internkontrollen i foretaket, mens kommunedirektøren har ansvaret for internkontrollen i den øvrige delen av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Se nærmere om innholdet i bestemmelsen i merknadene til § 25-1.

Til § 9-14 Rapportering til styret i foretaket om interkontroll og statlig tilsyn

Bestemmelsen er ny og regulerer daglig leders ansvar for å rapportere om internkontroll og om resultatene av statlig tilsyn til styret i foretaket. Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv eventuelle regler for rapportering om disse forholdene fra styret i foretaket til kommunestyret eller fylkestinget.

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

til § 25-2 for det nærmere innholdet i bestemmelsen.

Til § 9-15 Statlig tilsyn med internkontrollen

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å føre tilsyn med de de lovpålagte pliktene om internkontroll i § 9-13. Bestemmelsen er parallell med bestemmelsen om hjemmel for statlig tilsyn med kommunens internkontroll. Det vises til merknadene til § 25-3 for det nærmere innholdet i bestemmelsen.

Til § 9-16 Forholdet til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon

Denne bestemmelsen viderefører gjeldende kommunelov § 72 og gir enkelte særregler for forholdet mellom kommunedirektøren og ledelsen i kommunale eller fylkeskommunale foretak. Det er foretatt enkelte språklige endringer i bestemmelsen, men disse er ikke ment å endre innholdet.

Første ledd fastslår at kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen ikke kan hverken instruere daglig leder om hvordan han eller hun skal utøve sin myndighet, eller omgjøre beslutninger som daglig leder har truffet. Dette er et unntak fra § 13-1 om at kommunedirektøren leder den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen.

Etter *andre ledd* kan kommunedirektøren likevel instruere både styret og daglig leder om at vedtak disse har truffet, ikke skal iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken. Dersom kommunedirektøren benytter seg av retten til å bringe en sak inn for kommunestyret eller fylkestinget, kan vedtaket ikke iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har sagt seg enig i vedtaket.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før styret treffer vedtak i saker som skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Uttalelsen fra kommunedirektøren i slike saker skal legges frem for styret når de behandler saken, jf. *andre punktum*. Dette gir kommunedirektøren mulighet til å informere styret om sitt syn på saken, slik at styret kan ta dette med i betraktningen før det treffer sitt vedtak. Det blir i *tredje punktum* presisert at saken skal sendes via kommunedirektøren til kommunestyret eller fylkestinget. I parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner skal saken sendes via rådet, jf. § 10-2.

Kravene til prosessen i saker som skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget etter at styret i foretaket har truffet vedtak i saken, blir dermed følgende: Før styret i foretaket behandler saken, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg om saken. Kommunedirektørens uttalelse skal legges frem for styret i foretaket når det behandler saken. Etter at styret har truffet vedtak i saken, skal styrets saksfremlegg sendes via kommunedirektøren til kommunestyret eller fylkestinget. Dette må også anses å følge av kommunedirektørens ansvar for å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er tilstrekkelig utredet, jf. § 13-1 tredje ledd. I de fleste tilfeller vil kommunedirektøren allerede ha gitt sine merknader til saken før styret i foretaket behandler den. I så fall vil kommunedirektørens rolle etter at styret i foretaket har behandlet saken, normalt være kun å ekspedere saken videre til kommunestyret eller fylkestinget. Kommunedirektøren kan likevel etter § 13-1 tredje ledd gi supplerende opplysninger ved oversendelsen til kommunestyret eller fylkestinget, for eksempel hvis saken har tatt en annen retning etter at saken var forelagt kommunedirektøren.

I parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner er det etter *fjerde ledd første punktum* lederen av rådet som har myndighet til å instruere foretakets ledelse om å utsette iverksettelsen av et vedtak inntil saken er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget. Det følger av *andre punktum* at dersom medlemmene av rådet er tildelt ledelsesansvar, er det det medlemmet som har ansvaret for den delen av administrasjonen som foretaket hører inn under, som har denne myndigheten.

Til § 9-17 Representasjon

Denne bestemmelsen er en videreføring av § 73 i gjeldende kommunelov.

Til § 9-18 Overskridelse av representasjonsretten

Bestemmelsen viderefører med enkelte språklige endringer reglene i kommuneloven § 74.

Kapittel 10. Parlamentarisk styreform i kommuner og fylkeskommuner

Alminnelige motiver: kapittel 9

Til § 10-1 Innføring og oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme

Alminnelige motiver: punkt 9.4.3

Det følger av *første ledd* at beslutning om å innføre parlamentarisme må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Denne myndigheten kan ikke delegeres til andre. Bestemmelsen stiller opp et særskilt flertallskrav. For å kunne innføre parlamentarisme er det nødvendig med et flertall på minst 2/3 av de avgitte stemmene.

En forutsetning for at kommunestyret eller fylkestinget skal kunne innføre parlamentarisme, er at det forrige kommunestyret eller fylkestinget har behandlet og stemt over et forslag om å innføre parlamentarisme, jf. *andre ledd*. Det er ikke nødvendig at forslaget inneholder en detaljert og konkret organisasjonsmodell. Det er tilstrekkelig at det fremmes et generelt forslag om å innføre parlamentarisme. Det er heller ikke nødvendig at det ved denne avstemningen er et flertall som støtter forslaget.

Etter *tredje ledd* må ny styreform være vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget og satt i verk når det andre hele året av valgperioden starter, det vil si at etter valget i 2015 må en ny styreform være satt i kraft senest 1. januar 2017.

Det følger av *fjerde ledd* at vedtak om å gå tilbake til formannskapsmodellen (ordinær styreform) må treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Slikt vedtak treffes med alminnelig flertall av stemmene som avgis. Reglene om innføring av parlamentarisme gjelder for øvrig tilsvarende ved gjeninnføring av formannskapsmodellen. Dette innebærer at den samme totrinnsprosessen som gjelder ved innføring av parlamentarisme, også gjelder ved gjeninnføring av formannskapsmodellen.

Til § 10-2 Kommuneråd og fylkesråd

Ved innføring av parlamentarisme skal det opprettes et kommuneråd eller fylkesråd. Kommunerådet og fylkesrådet er et folkevalgt organ.

Rådet trer i stedet for kommunedirektøren og overtar ledelsesansvaret for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, jf. *første ledd første punktum*. I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner skal det derfor ikke ansettes kommunedirektør. Rådet kan instruere alle ansatte, både i administrative og i faglige gjøremål, med mindre lovgivningen fastsetter noe annet. Kommunerådet og fylkesrådet vil ha det samme ledelsesansvaret for administrasjonen som det kommunedirektøren har. Kommunestyret og fylkestinget kan også vedta føringer på hvordan rådets ledelsesansvar skal utøves. Dette kan enten være retningslinjer for hvordan ledel-

sen skal utøves, eller direkte pålegg om hvordan myndigheten skal benyttes.

Det følger av *andre punktum* at bestemmelsene om kommunedirektøren skal gjelde tilsvarende for rådet. Dette innebærer at for eksempel § 13-1 tredje og fjerde ledd og § 25-1 gjelder tilsvarende for rådet.

Rådet kan opprettes på to måter, jf. *andre ledd*. Rådet kan for det første velges av kommunestyret eller fylkestinget selv etter reglene i § 10-4. Alternativt kan lederen av rådet pekes ut av ordføreren. I så fall setter lederen selv sammen rådet etter reglene i § 10-5. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv hvilken måte som skal benyttes.

Tredje ledd innebærer at medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet må fratre øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i den perioden de sitter i kommunerådet eller fylkesrådet. I stedet for å innkalle varamedlemmer til alle møter i andre organer hvor medlemmene av kommunerådet er medlemmer, kan kommunestyret selv velge midlertidige medlemmer til å fungere i vervene for den perioden medlemmene sitter i kommunerådet.

Det følger av *fjerde ledd* at kommunestyret og fylkestinget kan delegere den samme avgjøresmyndigheten til rådet som til formannskapet og fylkesutvalget.

Etter *femte ledd* kan rådet gi enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvaret for deler av administrasjonen. Dette forutsetter imidlertid at kommunestyret eller fylkestinget har åpnet for en slik ordning. Den enkelte kommuneråd eller fylkesråd vil da ha full instruksjonsmyndighet overfor den delen av administrasjonen vedkommende leder. Kommuneråden eller fylkesråden opptrer imidlertid på vegne av rådet. Dette innebærer blant annet at rådet kan gi instruksjoner om hvordan ledelsesansvaret skal utøves, samt at rådet kan stilles politisk til ansvar for hvordan den enkelte kommuneråd eller fylkesråd utøver sitt ledelsesansvar. Kommunerådet og fylkesrådet kan delegere vedtaksmyndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning, til enkeltmedlemmer av rådet. Dette er den samme myndigheten som kan delegeres til kommunedirektøren. Forutsetningen for slik delegering er for det første at kommunestyret eller fylkestinget ikke har begrenset rådets delegeringsadgang på dette området, og for det andre at enkeltmedlemmene av rådet er gitt ledelsesansvar for deler av administrasjonen.

Sjette ledd pålegger rådet å rapportere tilbake til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke vedtak det har truffet i saker av prinsipiell betydning.

Til § 10-3 Møteplikt. Møte- og talerett

Første ledd fastslår at rådets medlemmer plikter å delta i kommunestyrets eller fylkestingets møter. Medlemmene av rådet har også talerett. De har imidlertid ikke forslags- eller stemmerett.

Etter *andre ledd* har lederen av rådet møte- og talerett også i andre folkevalgte organer. I tillegg har også enkeltmedlemmer av rådet som har fått tildelt ledelsesansvar for deler av administrasjonen, slik møte- og talerett når organet behandler saker som hører inn under vedkommende medlems ansvarsområde. Møte- og taleretten for lederen og enkeltmedlemmene av rådet gjelder ikke for møter i kontrollutvalget og møter i folkevalgte organer opprettet av kommunestyret eller fylkestinget når disse behandler saker om kommunestyrets eller organets indre organisering, jf. *tredje ledd*.

Til § 10-4 Valg av kommuneråd eller fylkesråd

Rådet kan opprettes enten etter reglene i denne paragrafen eller etter § 10-5.

Det følger av *første ledd* at dersom kommunerådet eller fylkesrådet opprettes etter denne paragrafen, er det kommunestyret eller fylkestinget selv som skal velge rådet. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

Etter *andre ledd* skal rådet velges i kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte i de tilfeller hvor parlamentarisk styreform videreføres fra forrige valgperiode.

Tredje ledd regulerer hvordan skifte av råd i valgperioden skal skje. Det følger av § 10-7 første og andre ledd at henholdsvis forslag om at rådet skal fratres, og melding fra rådet om at det fratres, skal legges frem i kommunestyre- eller fylkestingsmøte. Etter tredje ledd skal nytt råd velges senest i neste kommunestyre- eller fylkestingsmøte. Nytt råd skal også velges etter disse reglene dersom lederen av rådet fratres. Nytt råd trer i funksjon straks det er valgt.

Fjerde ledd inneholder nærmere regler om listeforslaget. Det følger av bestemmelsen at det er forslagsstillerne som bestemmer hvor mange medlemmer rådet skal ha, og hvem som skal være leder og nestleder. Regelen om avstemninger i § 11-9 tredje ledd og kjønnsbalanse i § 7-7 tredje ledd gjelder tilsvarende for listeforslaget. Det følger videre av § 8-1 andre ledd at medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget kan velge mellom å stemme for ett av forslagene eller stemme blankt.

Dersom et medlem av rådet fratrer, skal rådet legge frem en sak i førstkommende møte i kommunestyret eller fylkestinget om å endre sammensetningen av rådet, jf. *femte ledd*. Et medlem som fratrer, trenger ikke å erstattes med et nytt medlem. I så fall fortsetter rådet med færre medlemmer. Kommunestyret eller fylkestinget kan ikke velge noen andre personer til medlem av rådet enn det rådet legger opp til i sitt saksfremlegg. Kommunestyret eller fylkestinget har bare valget mellom å ta den nye sammensetningen av rådet til orientering eller stemme for eller imot forslaget.

Til § 10-5 Utpeking av kommunerådsleder eller fylkesrådsleder

Denne bestemmelsen gir regler for en alternativ måte å opprette kommuneråd eller fylkesråd på, jf. § 10-4.

Etter *første ledd* skal ordføreren peke ut en rådsleder til å danne nytt råd. Dette er en oppgave ordføreren utfører på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Denne plikten inntre, i tillegg til ved innføring av ordningen, dersom det har oppstått en parlamentarisk situasjon som tilsier det. En slik situasjon kan for eksempel oppstå hvis sittende råd har meddelt at det fratrer, hvis rådet blir felt ved mistillit, hvis rådet får flertallet mot seg i en sak hvor det har stilt kabinettspørsmål eller hvis kommunestyrets eller fylkestingets sammensetning har endret seg etter et kommunestyre- eller fylkestingsvalg. Selv om det ikke lenger er eksplisitt sagt i ordlyden, skal ordføreren peke ut den rådslederen han eller hun etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning om sitt råd i kommunestyret eller fylkestinget. Plikten etter denne bestemmelsen påligger den til enhver tid sittende ordfører. Etter et valg kan dermed avgående ordfører starte en slik prosess dersom det har oppstått en parlamentarisk situasjon som tilsier at det må dannes et nytt råd.

Det følger av *andre ledd* at lederen av rådet selv setter sammen rådet. Lederen bestemmer dermed hvor mange medlemmer som skal være med i rådet, og hvem disse skal være. Kommunerrådet og fylkesrådet må likevel sammensettes i tråd med reglene om kjønnsmessig balanse i folkevalgte organer, jf. henvisningen om at reglene i § 7-7 tredje ledd gjelder på tilsvarende måte.

Etter *tredje ledd* kan lederen av rådet når som helst endre sammensetningen av rådet. Dette innebærer at lederen både kan bytte ut medlemmer og kan endre antallet medlemmer av rådet.

Fjerde ledd fastsetter at medlem av rådet skal fratre dersom lederen av rådet eller kommunesty-

ret eller fylkestinget ønsker det. Medlem av rådet kan også fratre etter eget ønske. Alle medlemmene av rådet skal dessuten fratre dersom lederen av rådet fratrer.

Rådet skal sende melding til kommunestyret eller fylkestinget om sammensetningen av rådet straks det har konstituert seg eller foretatt endringer i sammensetningen av rådet, jf. *femte ledd*.

Til § 10-6 Politiske stillinger

Alminnelige motiver: punkt 9.4.8

Første ledd kodifiserer gjeldende praksis med å kunne oppnevne politiske stillinger knyttet til kommunerådet eller medlemmer av rådet.

Andre ledd innebærer at personer ansatt i politiske stillinger tilknyttet rådet må fratre øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i den perioden de sitter i kommunerådet eller fylkesrådet. Bestemmelsen omfatter både politiske stillinger som er knyttet til rådet, og politiske stillinger som er knyttet til enkeltmedlemmer av rådet.

Det følger av *tredje ledd* at ansatte i politiske stillinger må forlate stillingen sin hvis rådet eller det medlemmet av rådet som stillingen er knyttet til, fratrer. Ansatte i politiske stillinger må også slutte i stillingen dersom rådet eller det medlem av rådet vedkommende er knyttet til, ønsker det.

Til § 10-7 Fratreden

Denne bestemmelsen inneholder regler om fratreden som gjelder enten rådet er opprettet etter § 10-4 eller § 10-5.

Det følger av *første ledd* at et mistillitsforslag mot enten rådet eller enkeltmedlemmer av rådet må fremsettes i et kommunestyre- eller fylkestingsmøte. Forslaget skal som hovedregel ikke 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 fremsatt. Også melding fra rådet om at det fratrer, skal legges frem i et kommunestyre- eller fylkestingsmøte, jf. *andre ledd*.

Etter *tredje ledd* skal det fratredende rådet bli sittende inntil nytt råd er dannet.

Til § 10-8 Styrer

Etter *første ledd* kan kommunerådet og fylkesrådet opprette styringsorganer for rådets ledelse av administrasjonen. Dette styret vil ligge i linjen

under rådet og være underlagt rådets instruksjonsmyndighet.

Et slikt styre kan etter *andre ledd* delegeres den samme vedtaksmyndigheten som administrasjonssjefen og enkeltmedlemmer av rådet, det vil si i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Særlovgivningen kan imidlertid inneholde bestemmelser om delegering av myndighet som avviker fra dette utgangspunktet.

Det følger av *tredje ledd* at rådet når som helst kan omorganisere eller legge ned styret. Ved skifte av medlemmer kan rådet enten bytte ut alle medlemmene eller nøye seg med å bytte ut ett eller flere av medlemmene.

Etter *fjerde ledd* kan enkeltmedlemmer trekke seg fra styret uten å måtte søke fritak fra vervet.

Til § 10-9 Forslagsrett

Alminnelige motiver: punkt 9.4.7

Bestemmelsen er ny. *Første ledd* åpner for at enkeltmedlemmer av kommunestyret kan få satt saker på dagsordenen i kommunestyret eller fylkestinget. Forslaget som fremmes, må dreie seg om kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Dette omfatter både lovpålagte oppgaver og andre oppgaver kommunen eller fylkeskommunen utfører eller kan utføre.

Etter *andre ledd* kan det i samme valgperiode ikke fremmes forslag som har samme innhold som et tidligere fremsatt forslag. Hvor like to forslag må være for at de må sies å ha «samme innhold», må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det kan ikke bare legges vekt på ordlyden i forslaget, men det må også vurderes om det materielle innholdet i forslaget er det samme. Det følger videre av bestemmelsen at det i samme valgperiode heller ikke kan fremsettes forslag med samme innhold som en sak som tidligere er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget eller et av disse organer. Rådet eller styrer under rådet, jf. § 10-8, er ikke å anse som organer for kommunestyret eller fylkestinget. Dette innebærer at det kan fremsettes forslag med samme innhold som en sak som tidligere er behandlet i disse organene.

Det er etter *tredje ledd* kommunestyret og fylkestinget selv som avgjør hvilket organ som skal behandle forslaget. Dette kan enten være kommunestyret eller fylkestinget selv eller et av deres organer eller rådet.

Til § 10-10 Kontorlokaler og assistanse

Alminnelige motiver: punkt 9.4.9

Denne bestemmelsen skal sikre at grupper som ikke er representert i kommunerådet eller fylkesrådet, har tilstrekkelig adgang til informasjon og utredningskapasitet til å kunne opptre som en aktiv og kritisk opposisjon. Bestemmelsen inneholder ikke noen nærmere beskrivelse av hva som skal være innholdet i denne assistansen. Begrunnelsen for bestemmelsen gir imidlertid føringer på hvilken assistanse som gruppene har krav på. Bestemmelsen innebærer at gruppene i det minste har krav på generell sekretariatshjelp, og at administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen er tilgjengelig for å svare på henvendelser og hjelpe med mindre utredningsoppdrag. I tillegg kommer økonomisk støtte for å sikre at gruppene selv er i stand til å foreta egne utredninger.

Hvor mye støtte som konkret skal gis, må vurderes i det enkelte tilfellet. Det vil likevel være en nedre grense for hvor lite assistanse som kan ytes for at den ikke skal være under lovens minimumskrav. Avgjørelsen om hvilken type støtte og omfanget av støtten som skal ytes, kan bringes inn for departementet til lovlighetskontroll.

Rett til assistanse har grupper som ikke deltar i rådet. Med gruppe siktes det i utgangspunktet til medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget som er valgt inn på samme valgliste. Det skjer imidlertid at enkelte medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bryter med den listen de er valgt inn på, eller blir ekskludert fra listen eller partiet. I denne bestemmelsens forstand blir det da dannet en ny gruppe i kommunestyret eller fylkestinget, slik at også denne gruppen har krav på assistanse.

En gruppe i kommunestyret eller fylkestinget må anses å delta i rådet dersom ett av medlemmene i gruppen er med i rådet. I utgangspunktet utgjør alle medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget som er valgt inn fra samme valgliste, den samme gruppen. Unntak fra dette er også her tilfeller hvor et medlem ikke lenger er tilknyttet gruppen, enten fordi vedkommende selv har brutt med gruppen, eller fordi vedkommende har blitt ekskludert fra gruppen. Det at en gruppe har stemt for rådet ved valget, innebærer uansett ikke at gruppen anses å delta i rådet.

Kapittel 11. Saksbehandlingsregler

Til § 11-1 Virkeområde

Alminnelige motiver: punkt 16.4.1 og punkt 8.4.2.1

I *første ledd* fastslås det at kapitlet om saksbehandling gjelder for alle kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer hvis ikke noe

annet er bestemt i lov. Saksbehandlingsreglene gis her et noe utvidet virkeområde i forhold til gjeldende lov (§ 29). Blant annet vil reglene nå gjelde for alle utvalg, for styre for institusjoner, for regionråd og for kommunalt oppgavefelleskap. Unntak fra bestemmelsen vil fremgå av bestemmelser om de enkelte organer.

Av *andre ledd* fremgår det at for styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er det kun enkelte av saksbehandlingsreglene som gjelder. Dette gjelder bestemmelser om kunngjøring av møte, saksliste, møtebok, møteoffentlighet og lyd- og bildeopptak.

Til § 11-2 Møte

Alminnelige motiver: punkt 16.4.2

Første ledd viderefører møteprinsippet i dagens lov (§ 30 nr. 1), som sier at folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter.

Andre ledd om når møter skal holdes, er en videreføring av dagens § 32 nr. 1. Det er gjort noen språklige endringer.

Tredje ledd om møteleder er en videreføring av dagens § 32 nr. 4.

Fjerde ledd om møteleder er en videreføring av dagens § 34 nr. 2.

Til § 11-3 Innkalling og saksliste

Alminnelige motiver: punkt 16.4.3

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av bestemmelser i dagens § 32 og § 34.

Av *andre ledd* fremgår det at møter skal kunngjøres på hensiktsmessig måte. Det presiseres uttrykkelig at dette kunngjøringskravet også gjelder for møter som antas at vil bli lukket etter § 11-5.

Av *tredje ledd* fremkommer det at saksliste og andre møtedokumenter som ikke er unntatt offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Nytt her er bestemmelsen om at sakslisten ikke skal inneholde informasjon om en sak om en arbeidstakers tjenstlige forhold som skal behandles i lukket møte, jf. § 11-5 andre ledd bokstav b. I tillegg kan saker som er behandlet i møte med kommunens advokat, og som er lukket med hjemmel i § 11-5 tredje ledd bokstav c, sladdes i sakslisten. Det vil således bli to ulike sakslister i disse situasjonene, én fullstendig versjon som brukes internt, og én offentlig versjon der ovennevnte saker om arbeidstakere ikke er inkludert, og der enkelte saker, der kommunens advokat er involvert, kan være sladdet.

Det fremgår av *femte ledd* at et organ i visse tilfeller kan fatte vedtak i en sak selv om den ikke er oppført på sakslisten. Det samme gjelder selv om saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen. Dette gjelder hvis hverken møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg dette.

Til § 11-4 Møtebok

Alminnelige motiver: punkt 16.4.3 og 16.4.4.3

Bestemmelsen viderefører dagens § 30 nr. 3 og 4 og inneholder i tillegg enkelte nye elementer.

I *første ledd* er det tatt inn et nytt krav om hvilke opplysninger som skal fremgå av møteboken. Dette er en liste over det som minimum skal fremgå av møteboken. Det kan selvsagt også tas inn andre opplysninger, og kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette reglement om ytterligere opplysninger som skal være med.

I *andre ledd* er det en ny bestemmelse om møtebok for enkelte saker som behandles i møter som er lukket etter § 11-5. Saker om en arbeidstakers tjenstlige forhold som er behandlet i møte som er lukket med hjemmel i § 11-5 andre ledd bokstav b, skal ikke omtales i møteboken som gjøres tilgjengelig for allmennheten. I disse tilfellene vil møteboken eksistere i to ulike versjoner. Opplysninger om en sak som er behandlet i møte med kommunens advokat, og som er lukket med hjemmel i § 11-5 tredje ledd bokstav c, kan sladdes i møteboken. Dette er ment som en mulighet der det er viktig for kommunen at de aktuelle opplysningene ikke kommer ut, som for eksempel hvis opplysningene vil kunne skade kommunen i forbindelse med en rettslig konflikt.

Til § 11-5 Møteoffentlighet

Alminnelige motiver: punkt 16.4.4 og punkt 9.4.4

Prinsippet om møteoffentlighet i dagens § 30 videreføres i denne bestemmelsen. Enkelte bestemmelser er nye eller noe justert.

I *tredje ledd bokstav c* er det tatt inn en ny lukningsgrunn. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte hvis hensynet til saken tilsier det og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat. Hvorvidt hensynet til saken tilsier det, er opp til det enkelte organet selv å avgjøre. Dersom møtet lukkes, er det også adgang til å holde informasjon om møtet borte fra saksliste og møtebok, jf. § 11-3 og § 11-4.

I *fjerde ledd* videreføres dagens § 31 a nr. 3 om at kommunerådet eller fylkesrådet selv bestemmer om et møte i rådet skal være åpent med min-

dre en av lukningsgrunnene i andre ledd tilsier noe annet.

Til § 11-6 Lyd- og bildeopptak

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 31 a nr. 2.

Til § 11-7 Fjernmøter

Alminnelige motiver: punkt 16.4.5

Dette er en ny bestemmelse som gir en generell adgang til å ha fjernmøter. Tidligere har det kun vært åpnet for dette for hastesaker (§ 30 nr. 2). De særlige reglene for hastesaker følger nå av § 11-8. De ordinære saksbehandlingsreglene gjelder også for denne type møter med mindre noe annet er særskilt fastsatt i loven.

Av *første ledd* fremgår det at kommunestyret eller fylkestinget kan beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å avholde møter som fjernmøte. Det er kommunestyret eller fylkestinget som må beslutte at organet skal ha adgang til dette, og så er det opp til det enkelte organ å beslutte dette i det konkrete tilfellet. Også kommunestyret og fylkestinget selv kan avholde sine møter som fjernmøter om de ønsker det.

I *andre ledd* er det definert nærmere hva fjernmøte innebærer. Selv om deltakerne ikke sitter i samme lokale, skal de likevel via tekniske hjelpemidler kunne se, høre og kommunisere med hverandre. Kommunikasjonen skal således foregå i sanntid, det vil si i virkelig tid uten nevneverdig tidsforsinkelse (videokonferanse). Bestemmelsen åpner for å fastsette i forskrift enkelte unntak til kravet om å se hverandre. For øvrig gjelder de ordinære reglene for møter også for fjernmøter.

Det følger av *tredje ledd* at møter som skal lukkes, ikke kan avholdes som fjernmøte. Unntak fra dette kan fastsettes i forskrift.

I *siste ledd* er det en alminnelig hjemmel til å fastsette forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøte.

Til § 11-8 Hastesaker

Alminnelige motiver: punkt 16.4.6

Første ledd er en videreføring av dagens bestemmelse (§ 13) om utvidet myndighet i hastesaker.

Andre ledd åpner for å behandle en sak i hastefjernmøter eller skriftlig dersom dette er påkrevd og saken haster. Vilkårene for å kunne

gjøre dette er de samme som etter dagens bestemmelse (§ 30 nr. 2). Dette er en unntaksbestemmelse fra de ordinære regler om saksbehandling inkludert bestemmelsen om fjernmøter. De ordinære reglene om saksbehandling og fjernmøter gjelder hvis ikke annet er uttrykkelig sagt her.

Tredje ledd er nytt og sier at ved hastefjernmøte etter andre ledd kan innkallingen av medlemmene skje med en kortere frist enn etter ordinære regler. Hvordan innkalling skal skje, er opp til leder av det folkevalgte organet å beslutte. Dette kan for eksempel være ved telefon eller ved elektronisk innkalling. Videre sies det i tredje ledd at saken skal utsettes til ordinært møte dersom en tredel av organets medlemmer krever det.

Fjerde ledd er også nytt og sier at ved skriftlig behandling av en sak etter andre ledd skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget til vedtak anses som vedtatt hvis alle medlemmer slutter seg til det fremlagte forslaget. Alle medlemmer må også slutte seg til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

Til § 11-9 Vedtaksførhet og avstemninger

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 33 og § 35 nr. 1 og 2. Det er gjort språklige endringer.

Til § 11-10 Inhabilitet for folkevalgte

Alminnelige motiver: punkt 17.4

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av de deler av dagens § 40 nr. 3 og nr. 4 som gjelder for folkevalgtes behandling av saker i folkevalgte organer. Inhabilitetsbestemmelser for ansatte er nå skilt ut i egen bestemmelse i § 13-4.

I bestemmelsen er det for øvrig foretatt noen justeringer for å forenkle den språklige forståelsen av bestemmelsen. Disse er ikke ment å innebære noen innholdsmessige endringer. Begrepet *medvirkning* er byttet ut flere steder med *har vært med på* eller *delta*. Den nye formuleringen er ment å være tydelig på at det skal være snakk om en viss medvirkning for at en person skal kunne bli inhabil etter denne bestemmelsen, selv om det ikke skal så veldig mye til. I utgangspunktet kan den som medvirker i behandlingen av en sak, også bli inhabil, men medvirkningen må ha hatt en viss reell betydning for saksbehandlingen. Ren kontorhjelpe vil ikke innebære en medvirkning som kan medføre inhabilitet etter denne bestemmelsen.

Til § 11-11 Fritak av personlige grunner

Alminnelige motiver: punkt 17.4.6

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 40 nr. 4. Det er gjort språklige endringer.

Til § 11-12 Reglement for saksbehandling

Alminnelige motiver: punkt 16.4.7

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 39 nr. 1.

Til § 11-13 Arkiv

Alminnelige motiver: punkt 16.4.7

Denne bestemmelsen er en videreføring av dagens § 39 nr. 3.

Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse

Til § 12-1 Innbyggerforslag

Alminnelige motiver: punkt 7.5

Første ledd i bestemmelsen åpner for at innbyggerne i en kommune kan fremme innbyggerforslag. Alle som er folkeregistrert som bosatt i kommunen, kan sette frem et innbyggerforslag. Det er ikke nødvendig at vedkommende er stemmeberettiget etter valgloven. Forslaget må knytte seg til kommunens *virksomhet*. Dette omfatter både virksomhet som kommunen i lov er *pålagt* å drive, og virksomhet som kommunen *kan* ta på seg. Det følger videre av bestemmelsen at kommunestyret selv må ta stilling til forslaget dersom forslaget har fått det nødvendige antall underskrifter. Dersom kommunestyret har delegert myndigheten i saken som forslaget omhandler, til et annet organ, innebærer bestemmelsen at det likevel er kommunestyret som må behandle innbyggerforslaget. Det er også kommunestyret selv som må ta stilling til om forslaget gjelder kommunens virksomhet. Dette er alt en videreføring av gjeldende rett.

Kravet til hvor mange underskrifter et innbyggerforslag må ha, er nytt. Det følger av bestemmelsen at forslaget i utgangspunktet må være underskrevet av åtte prosent av innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen. Det vil likevel alltid være tilstrekkelig at forslaget er underskrevet av 1000 innbyggere.

Bestemmelsen krever ikke at underskriften skal være skriftlig på papir. Underskrifter kan således samles inn på for eksempel internett, jf. *www.minsak.no*. I og med at det gjelder et bosetningskrav, må støtteerklæringen inneholde informasjon som gjør det mulig å fastslå at underskri-

veren er bosatt i vedkommende kommune eller fylkeskommune.

Det følger av *andre ledd* at kommunestyret eller fylkestinget selv skal ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Dette innebærer ikke at det innen denne fristen må være truffet en endelig beslutning i saken. Lovens vilkår vil være oppfylt dersom kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken og bestemt hvordan saken skal behandles videre. Tidsfristen gjelder ikke for saker som blir henvist til behandling i sammenheng med en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. I slike tilfeller er det mer hensiktsmessig å kanalisere innbyggerforslaget inn i den pågående planprosessen. Dette fordi denne loven har egne bestemmelser som skal ivareta innbyggernes deltakelse i slike prosesser, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-12 til 11-14.

Etter *tredje ledd* kan det i samme kommunestyre- eller fylkestingsperiode for det første ikke fremmes to innbyggerforslag som har det samme innholdet. Det sist fremsatte innbyggerforslaget kan i så fall avvises. Et innbyggerforslag kan også avvises dersom det har det samme innholdet som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i den samme valgperioden. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal ta stilling til om forslaget kan avvises fordi det faller inn under bestemmelsen i dette leddet.

Det følger av *fjerde ledd* at forslag som er satt frem som innbyggerforslag, og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, bare kan påklages der dette følger av annet regelverk. Om saken dreier seg om et enkeltvedtak, og dermed kan påklages, må avgjøres etter reglene i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

Til § 12-2 Folkeavstemninger

Alminnelige motiver: punkt 7.5

Bestemmelsen tydeliggjør at kommuner og fylkeskommuner kan avholde rådgivende folkeavstemninger, og er kun av pedagogisk karakter. Kommunene kunne ha gjennomført folkeavstemninger også uten denne eksplisitte hjemmelen. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke gjennomføre bindende folkeavstemninger. Kommunestyret og fylkestinget kan ikke fraskrive seg sitt rettslige ansvar for de beslutninger som tas.

Nytt i forhold til gjeldende rett er at det presiseres i lovteksten at folkeavstemninger kun kan gjennomføres om forhold som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, jf. nærmere om dette i merknadene til § 12-1 om innbyg-

gerforslag. I forarbeidene til gjeldende bestemmelse om folkeavstemninger, jf. Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) *Om lov om endringer i valgloven og kommuneloven*, ble det lagt til grunn at bestemmelsen skulle benyttes slik, uten at dette fremgikk av lovteksten. Endringen innebærer også en harmonisering med reglene om innbyggerforslag.

Kommunestyret eller fylkestinget må selv ta stilling til om det skal gjennomføres folkeavstemninger. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

Kapittel 13. Administrasjonen

Til § 13-1 Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Alminnelige motiver: punkt 8.5

Første ledd fastslår at kommunestyret og fylkestinget selv skal ansette en kommunedirektør. Kommunedirektøren skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon. I bestemmelsen brukes betegnelsen kommunedirektør enten det gjelder slikt verv i en kommune eller i en fylkeskommune. En fylkeskommune kan bestemme selv om betegnelsen fylkeskommunedirektør eller kommunedirektør skal benyttes. Utover dette ligger det i bestemmelsen at betegnelsen kommunedirektør er den betegnelsen som skal benyttes på den øverste administrative leder i kommunen eller fylkeskommunen.

Andre ledd fastslår at kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir. Dette er i hovedsak en videreføring av dagens § 23. Formuleringen *instruksjer, retningslinjer og pålegg* er imidlertid en presisering for å understreke at kommunestyret må være tydelige dersom de ønsker å komme med føringer til kommunedirektøren.

Tredje ledd fastslår kommunedirektørens utredningsplikt. Dette er en videreføring av dagens bestemmelse, men med en noe nærmere presisering enn dagens lov. Saker som legges frem for folkevalgte organer, skal, som tidligere, være forsvarlig utredet. Bestemmelsen presiserer nå at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utredningen skal således inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre.

Fjerde ledd sier at kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Denne iverksettelsesplikten følger også av dagens § 23, men det er nå presisert at dette skal skje *uten ugrunnet opphold*. I tillegg er det en ny bestemmelse som sier at hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for iverksettelse av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på det på en egnet måte.

Femte ledd og sjette ledd viderefører, med enkelte språklige justeringer, bestemmelsene om kommunedirektørens møte- og talerett i folkevalgte organer og om folkevalgte organers adgang til å gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Både kommunestyret og andre folkevalgte organer kan delegere slik myndighet til kommunedirektøren. Kommunedirektøren kan selvsagt delegere sin myndighet videre til andre personer i administrasjonen. Dette er ikke sagt uttrykkelig i loven, men følger av den alminnelige delegeringslæren.

I *syvende ledd* gis kommunedirektøren det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og tjenstlige reaksjoner hvis ikke annet er fastsatt i lov. Kommunedirektøren har således ansvaret for de løpende personalsakene i kommunen eller fylkeskommunen i form av håndtering av den enkelte medarbeider. Arbeidsgiver- og personalpolitikk vil imidlertid fortsatt være kommunestyrets eller fylkestingets ansvar. Og kommunedirektørens oppgaver her må selvsagt gjennomføres innenfor de budsjettvedtak og overordnede arbeidsgiverpolitiske vedtak kommunestyret eller fylkestinget måtte fatte. For å illustrere skillet kan det vises til at hvilket reglement kommunen eller fylkeskommunen skal ha for pensjon, permisjon e.l., ligger til kommunestyret eller fylkestinget, mens den konkrete behandling av søknad om pensjon, permisjon e.l. ligger til kommunedirektøren.

Lovfesting av dette ansvaret er nytt og innebærer at kommunestyret og fylkestinget ikke kan velge noen annen løsning. Det vil si at de kan ikke gi kommunedirektøren mindre ansvar enn det som her følger av loven, men de kan selvfølgelig delegere mer ansvar til kommunedirektøren.

Til § 13-2 Åremål

Alminnelige motiver: punkt 8.5.2.3

I bestemmelsen videreføres dagens bestemmelse (§ 24) om at ledende administrative stillinger og ombud kan være åremålsstillinger.

Til § 13-3 Inhabilitet for ansatte

Alminnelige motiver: punkt 17.4

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av de deler av dagens § 40 nr. 3 som gjelder for ansatte i administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner. Inhabilitetsbestemmelser for folkevalgte er nå skilt ut i egen bestemmelse i § 11-10.

I bestemmelsen er det for øvrig foretatt noen justeringer for å forenkle den språklige forståelsen av bestemmelsen. Disse er ikke ment å innebære noen innholdsmessige endringer. Begrepet *medvirkning* er byttet ut flere steder med *har vært med på* eller *delta*. Den nye formuleringen er ment å være tydelig på at det skal være snakk om en viss medvirkning for at bestemmelsen skal slå inn, selv om det ikke skal så veldig mye til. Ren kontorhjelpe med saksbehandlingen vil ikke innebære en medvirkning som medfører inhabilitet etter denne bestemmelsen.

Til § 13-4 Møterett for ansattes representanter i folkevalgte organer

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.

Femte del. Økonomi

Kapittel 14. Økonomiforvaltning mv.

Til § 14-1 Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen

Alminnelige motiver: punkt 19.4 og 19.9

Bestemmelsen samler overordnede og grunnleggende krav til kommunenes og fylkeskommunenes økonomiforvaltning.

Første ledd er nytt. Bestemmelsen markerer idealet om en sunn og langsiktig økonomiforvaltning og kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for dette. Med økonomisk handleevne siktes det til grunnlaget for at kommunene og fylkes-

kommunene kan yte et godt tjenestetilbud, og for at kommunestyret og fylkestinget kan utøve lokal politikk.

Andre ledd trekker frem planlegging som et sentralt verktøy for utvikling og politisk styring av kommunenes og fylkeskommunenes egen virksomhet og økonomi, og som virkemiddel for utvikling av lokalsamfunn og regioner. Bestemmelsen innebærer ingen materielle krav utover kommunelovens regler om økonomiplan og årsbudsjett eller utover reglene om samfunnsplanlegging i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 5.

Tredje ledd gir rettslige rammer for forvaltningen av finansielle aktiva og forvaltningen av gjeldsporteføljen. Dette omfatter både kortsiktig og langsiktig forvaltning av likviditet og andre finansielle eiendeler og låneopptak. Bestemmelsen gjelder også for bruk av finansielle instrumenter (derivater) i finans- og gjeldsforvaltningen. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 52 nr. 3. *Første punktum* fastsetter et generelt forbud mot å innrette finans- og gjeldsforvaltningen slik at den kan innebære vesentlig finansiell risiko for kommunen eller fylkeskommunen. Videre innebærer første punktum en særskilt plikt til å innrette forvaltningen slik at kommunens eller fylkeskommunens betalingsevne opprettholdes. Etter *andre punktum* skal kommuner og fylkeskommuner forvalte sine finansielle midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås. Forvaltningen kan likevel ikke skje på en måte som innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med første punktum.

Til § 14-2 Kommunestyrets og fylkestingets plikter

Alminnelige motiver: punkt 19.5

Bestemmelsen løfter frem kommunestyrets og fylkestingets ansvar for bruken av kommunens eller fylkeskommunens midler og for økonomistyringen. Kommunestyrets og fylkestingets myndighet etter denne bestemmelsen kan ikke delegeres til underordnet organ.

Bokstav a angir kommunestyrets og fylkestingets plikt til å vedta økonomiplanen og årsbudsjettet. Plikten omfatter også endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet. Bestemmelsen svarer til gjeldende kommunelov §§ 44 nr. 6 første punktum og 45 nr. 2 første punktum.

Bokstav b angir plikten til å vedta årsregnskapene og årsberetninger for kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Bestemmelsen svarer til gjeldende kommunelov § 48 nr. 3 første

punktum og forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 første ledd.

Bokstav c er ny. Bestemmelsen innebærer en plikt for kommunestyret og fylkestinget til å fastsette finansielle måltall som hjelpemiddel for den langsiktige styringen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Med finansielle måltall siktes det til politiske målsettinger for kommunens eller fylkeskommunens økonomiske utvikling. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommunestyrets og fylkestingets ansvar for en sunn og langsiktig økonomiforvaltning, jf. lovforslaget § 14-1.

Bokstav d er ny. Den lovfester en plikt for kommunestyret og fylkestinget til å fastsette nærmere regler for kommunens og fylkeskommunens økonomiforvaltning (økonomireglement). Bestemmelsen stiller ikke krav til innholdet i økonomireglementet. Innholdet i økonomireglementet må bero på øvrige lov- og forskriftskrav til økonomiforvaltningen, økonomifaglige normer og en risiko- og vesentlighetsvurdering for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Bokstav e innebærer en plikt til å fastsette nærmere regler for forvaltningen av finansielle midler og gjeld (finansreglement). Det siktes her til regler for hvordan kommunens eller fylkeskommunens midler skal plasseres i finansmarkedet, hvordan gjeldsporteføljen skal settes sammen, bruk av finansielle instrumenter til styring av renterisiko, og så videre. Finansreglementet må fastsettes innenfor rammene av lovforslaget § 14-1 tredje ledd. Nærmere krav til innholdet i finansreglementet følger av lovforslaget § 14-12. Bestemmelsen svarer til gjeldende kommunelov § 52 nr. 1.

Til § 14-3 Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning

Alminnelige motiver: punkt 19.5

Første ledd angir kommunestyrets og fylkestingets frist for å behandle økonomiplanen og årsbudsjettet. Bestemmelsen innebærer også at økonomiplanen skal omfatte de fire neste budsjettårene. Det følger av bestemmelsen at årsbudsjettet, både driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet, er ettårig. Det er lagt til grunn at budsjettåret følger kalenderåret. Bestemmelsen svarer til gjeldende § 44 nr. 1 og nr. 2 og § 45 nr. 1.

Andre ledd første punktum fastsetter kommunestyrets og fylkestingets frist for å behandle årsregnskapene og årsberetningene. *Andre punktum* innebærer at hvert årsregnskap skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Eksempel-

vis skal årsberetningen til et kommunalt foretak foreligge samtidig med behandlingen av foretakets årsregnskap. Det er lagt til grunn at regnskapsåret følger budsjettåret. Årsregnskap og årsberetning kan avlegges på ulike tidspunkter, jf. fristene i §§ 14-6 og 14-7. Bestemmelsen svarer til forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskapet og årsberetning § 10 første ledd og § 10 tredje ledd siste punktum.

Andre ledd tredje punktum innebærer at kommunestyret og fylkestinget, samtidig med behandlingen av årsregnskapet, må ta stilling til hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn. Bestemmelsen må forstås slik at kommunestyret eller fylkestinget må treffe vedtak som setter i gang og gir rammer for kommunens eller fylkeskommunens arbeid med inndekningen av merforbruket, herunder at kommunestyret eller fylkestinget angir beløp og tidsplan for når merforbruket skal dekkes inn. Bestemmelsen stiller ikke krav om at vedtaket om årsregnskapet skal angi alle tiltak som skal gjennomføres for å dekke inn merforbruket. Dette tar kommunestyret stilling til i økonomiplanen og årsbudsjettet. Dersom merforbruket ikke dekkes på inneværende års budsjett, vil kommunestyret eller fylkestinget ta endelig stilling til hvordan merforbruk skal dekkes inn når påfølgende økonomiplaner og årsbudsjetter vedtas. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 48 nr. 3 siste punktum. Bestemmelsen bygger på at det på et tidlig tidspunkt må tas stilling til hvordan et merforbruk skal håndteres, se også lovforslaget § 14-5 om kommunedirektørens plikt til å foreslå endringer på inneværende års budsjett hvis driftsregnskapet avlegges med et merforbruk. Lovforslaget stiller ikke krav om at kommunestyret eller fylkestinget må angi hvordan et mindreforbruk skal disponeres, jf. gjeldende § 48 nr. 3 siste punktum. Dette må ses i sammenheng med endringene i hvordan regnskapet skal avsluttes, se lovforslaget § 14-6.

Tredje ledd første punktum viderefører formannskapets og fylkesutvalgets plikt til å innstille til vedtak i saker om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap, jf. gjeldende kommunelov §§ 44 nr. 6, 45 nr. 2 og 48 nr. 3. Bestemmelsen slår i tillegg fast at formannskapet og fylkesutvalget også skal innstille til vedtak om årsberetning. Dette tillegget erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskapet og årsberetning § 10 tredje ledd første punktum. Dette betyr at kommuner og fylkeskommuner ikke lenger kan bestemme at andre organer enn formannskapet eller fylkesutvalget skal innstille til årsberetningen. *Andre punktum* viderefører kontrollutvalgets plikt til å uttale seg før for-

mannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak om årsregnskap og årsberetning. Bestemmelsen erstatter gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 7. Kontrollutvalget uttaler seg etter at revisjonsberetningen foreligger, og tidlig nok til at formannskapet eller fylkesutvalget kan ta hensyn til uttalelsen før det avgis innstilling. *Tredje punktum* presiserer at innstillingsretten etter første punktum ligger til kommunerådet eller fylkesrådet i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform.

Fjerde ledd første punktum viderefører kravet til 14 dagers alminnelig ettersyn av formannskapet eller fylkesutvalgets innstilling til økonomiplan og årsbudsjett, jf. gjeldende § 44 nr. 7 og § 45 nr. 3. Kravene til økonomiplanen og årsbudsjettet i § 14-4 gjelder også for formannskapet eller fylkesutvalgets innstilling. Kravet om ettersyn retter seg ikke mot endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet som foretas i forbindelse med ordinære budsjettrevisjoner gjennom året, jf. *andre punktum*.

Femte ledd første punktum viderefører plikten til å oversende kommunestyrets og fylkestingets vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning til departementet, jf. gjeldende kommunelov §§ 44 nr. 8 og 45 nr. 8. Plikten til å oversende økonomiplan og årsbudsjett gjelder ikke endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet som foretas i forbindelse med ordinære budsjettrevisjoner gjennom året. Departementet kan likevel be om å få oversendt slike endringer. Bestemmelsen innebærer at også saksdokumentene fra det innstillende organet skal oversendes. *Andre punktum* presiserer at revisjonsberetningen og kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskapet og årsberetningen også skal oversendes til departementet. Dette erstatter gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskapet og årsberetning § 11 siste ledd. *Tredje punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette frister for når dokumentene etter første og andre punktum skal være sendt til departementet.

Til § 14-4 Økonomiplan og årsbudsjett

Alminnelige motiver: punkt 19.5

Bestemmelsen stiller grunnleggende krav til økonomiplanen og årsbudsjettet, slik at de kan være kommunestyrets og fylkestingets verktøy for å gjennomføre politiske prioriteringer og for å styre kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Kravene må også ses i lys av at økonomiplanen og årsbudsjettet skal være tilgjengelig for innbyggerne og andre interessenter.

Første ledd bygger på at økonomiplanleggingen skal ha utgangspunkt i den langsiktige kommuneplanleggingen. Bestemmelsen bygger på plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd som stiller krav om at kommuneplanens handlingsdel skal angi hvordan kommuneplanens langsiktige samfunnsdel skal følges opp. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør hvordan sammenhengen mellom økonomiplanen og kommuneplanens langsiktige samfunnsdel skal fremstilles i økonomiplanen.

Andre ledd erstatter gjeldende § 44 nr. 3 første punktum og § 46 nr. 1 første og andre punktum. *Andre ledd første punktum* innebærer at økonomiplanen og årsbudsjettet må vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer. Det siktes her til hvordan kommunestyret eller fylkestinget ønsker å oppnå politiske målsettinger. Utover kravet til oversiktighet i andre ledd stilles det ikke krav til utformingen av dette. Første punktum innebærer også at bevilgningene skal vises. Det siktes her til hvilken økonomisk ramme som kommunestyret eller fylkestinget fastsetter til disponering for de ulike budsjettområdene og ulike formål. Det ligger til kommunestyret og fylkestinget selv å avgjøre hvordan bevilgningene skal inndeles og fastsettes. Bestemmelsen er ikke til hinder for å budsjettere med nettobevilgninger. Nærmere krav til oppstilling av bevilgningene kan følge av forskrift, se siste ledd.

Andre ledd andre punktum stiller krav om at økonomiplanen og årsbudsjettet må vise den økonomiske utviklingen. Det siktes her til utviklingen i inntekter og utgifter, driftsresultat, avsetninger til og bruk av fond, og så videre. Bestemmelsen stiller også et nytt krav om å vise gjeldsutviklingen og utviklingen i andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Med andre langsiktige forpliktelser menes det langsiktige leie- og leasingavtaler og langsiktige forpliktelser om å yte tilskudd til andre og lignende. Nærmere krav til oppstilling av den økonomiske utviklingen og gjeld mv. vil følge av forskrift, se siste ledd.

Andre ledd tredje punktum stiller krav om at kommunestyret og fylkestinget ved behandlingen av årsbudsjettet må angi hvor mye lån som kan tas opp i budsjettåret. Det følger av dette at vedtak om opptak av lån sendes til departementet til orientering sammen med årsbudsjettet, jf. § 14-3 femte ledd. Dette må ses i lys av at departementet i enkelte tilfeller skal godkjenne vedtak om lån, jf. lovens kapittel 27. Bestemmelsen erstatter gjeldende § 50 nr. 9 første punktum.

Tredje ledd angir for det første en plikt til å planlegge og budsjettere med *balanse*. Nærmere

regler om budsjettbalanse er gitt i § 14-10. For det andre stilles det krav om at inntektene og utgiftene i økonomiplanen og årsbudsjettet skal være *realistiske*. Det vil si at inntekter og utgifter innarbeides med det som sannsynlig må påregnes, ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret eller fylkestinget vedtar i økonomiplanen og årsbudsjettet. Realismekravet innebærer at det må gjøres en vurdering av sentrale premisser for utarbeidelse av økonomiplanen og årsbudsjettet, eksempelvis utviklingen i innbyggertall, priser og renter, for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes. Som en følge av at årsregnskapet skal sammenholdes mot årsbudsjettet er det et premiss at periodiseringen av inntekter og utgifter i årsbudsjettet følger periodiseringsreglene for årsregnskapet, jf. § 14-6 andre ledd. For det tredje stilles det krav til *fullstendighet*. Med fullstendighet siktes det til at økonomiplanen og årsbudsjettet omfatter hele kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Til sist stiller tredje ledd krav om at økonomiplanen og årsbudsjettet er *oversiktlig*. Med oversiktlig siktes det til hvordan økonomiplanen og årsbudsjettet utformes, det vil si at det forklares hvilke premisser som er lagt til grunn, at inntekter og utgifter angis med beløp og tekst, og at mål og premisser for bevilgningene beskrives. Kravet må ses i sammenheng med at økonomiplanen og årsbudsjettet skal være lett tilgjengelig for allmennheten og klargjøre fullmaktene til underordnede organer i kommunen eller fylkeskommunen. Kravet må også ses i sammenheng med departementets oppfølging av kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse. Bestemmelsen erstatter gjeldende § 44 nr. 3, § 44 nr. 5, § 46 nr. 2, § 46 nr. 3 og § 46 nr. 4. Bestemmelsen erstatter også gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsbudsjett § 4 andre ledd og § 6 andre, tredje og fjerde ledd.

Fjerde ledd første punktum viderefører gjeldende § 46 nr. 6 om inndeling av årsbudsjettet. Med *driftsbudsjettet* siktes det til utgiftene som gjelder den løpende drift av virksomheten og finansieringen av dette. Med *investeringbudsjettet* siktes det til anskaffelser av fast eiendom og anlegg mv. og andre eiendeler av varig og vesentlig verdi og finansieringen av dette. *Andre punktum* er nytt og presiserer samme krav til økonomiplanen. Nærmere regler om skillet mellom drift og investering er gitt i lovforslaget § 14-9. Skillet mellom og drift og investering gjelder på samme måte for årsregnskapet, jf. lovforslaget § 14-6 andre ledd.

Femte ledd er nytt. Bestemmelsen åpner for at økonomiplanen utarbeidet etter reglene i kommuneloven kan fungere som kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1. Det er en forutsetning for dette at økonomiplanens innhold oppfyller plan- og bygningslovens krav til innholdet i kommuneplanens handlingsdel.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskriftsregler om *bevilgningsoversikter* og *økonomiske oversikter*. Adgangen til å gi forskriftsregler om dette for økonomiplanen er ny. Med bevilgningsoversikt siktes det til oppstillinger av hvordan forventede inntekter fordeles og bevilges til de ulike budsjettområdene i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsen er ikke ment å åpne for at departementet kan fastsette hvordan budsjettområdene skal deles inn i den enkelte kommune og fylkeskommune. Med økonomiske oversikter siktes det til oppstillinger av typer inntekter, typer utgifter, driftsresultat, bruk av og avsetninger til fond, og lignende. Bestemmelsen innebærer at departementet kan fastsette at økonomiplanen og årsbudsjettet skal inneholde en obligatorisk talldel med standardiserte oversikter over bevilgningene og utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Hjemmelen retter seg mot standardiserte oppstillinger tilsvarende oppstillingene i vedleggene 1 til 5 i forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.

Siste ledd gir også en ny adgang til å fastsette forskriftsregler om oversikter over gjeldsutviklingen. Hjemmelen retter seg mot eventuelle krav om spesifisering av ulike typer gjeld og langsiktige forpliktelser, eksempelvis også krav om å vise hvor stor del av gjeldsbyrden som er netto renteeksponert.

Til § 14-5 Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring

Alminnelige motiver: punkt 19.5 og 19.6

Bestemmelsen gir regler om fullmakter knyttet til budsjettet og stiller krav til oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.

Første ledd første punktum slår fast en annen grunnleggende oppgave for årsbudsjettet, som er å angi bindende rammer for årets tilgang på midler og hvilke fullmakter underordnede organer har til å disponere midlene. Bestemmelsen innebærer at kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet ikke kan fravikes, heller ikke av kommunestyret eller fylkestinget selv, uten at kommunestyret eller fylkestinget vedtar å

endre årsbudsjettet. Med bevilgninger siktes det til den økonomiske rammen som kommunestyret eller fylkestinget fastsetter til disponering for de ulike budsjettområdene og ulike formål. *Andre punktum* gir unntak for betalingsforpliktelser hvor det foreligger en rettslig utbetalingsplikt. Slike utbetalinger er ikke forhindrede av manglende bevilgning i årsbudsjettet. Dette erstatter gjeldende § 46 nr. 1 første punktum og § 47 nr. 1.

Andre ledd innebærer at disponeringsfullmakten som utgangspunkt ligger hos kommunedirektøren. Ved parlamentarisk styreform ligger fullmakten hos kommunerådet eller fylkesrådet, jf. § 10-2 første ledd andre punktum. Med disponeringsfullmakt menes myndighet til å disponere bevilgningene i årsbudsjettet. Kommunedirektøren har disponeringsfullmakten kun innenfor det kommunestyret eller fylkestinget har bestemt. Disponeringsfullmakten omfatter således ikke myndighet til å foreta anskaffelser og utstede utbetalingsordre utover det som følger av årsbudsjettet. Disponeringsfullmakten knytter seg kun til bruk av bevilgede midler. Eksempelvis vil salg av formuesverdier falle utenfor den lovbestemte disponeringsfullmakten. I tilfeller der kommunestyret eller fylkestinget har gitt underordnede kollegiale (folkevalgte) organer fullmakt til å gi nærmere fordelinger og føringer for bruken av bevilgningene (fordelingsfullmakt), vil disponeringsfullmakten også være begrenset av dette. Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget kan gi disponeringsfullmakt til andre enn kommunedirektøren. Bestemmelsen erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 9.

Tredje ledd første punktum innebærer en plikt for kommunedirektøren til å rapportere om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med årsbudsjettet. Slik rapportering skal foretas minst to ganger gjennom budsjettåret (tertialrapportering). I praksis må rapporteringen til kommunestyret eller fylkestinget gå via formannskapet eller fylkesutvalget, jf. reglene om innstilling i § 14-3 tredje ledd. *Andre punktum* gir kommunedirektøren plikt til å foreslå endringer på inneværende års budsjett hvis utviklingen i inntekter eller utgifter tilsier at det vil oppstå vesentlige budsjettavvik. Bestemmelsen innebærer at det ikke er tilstrekkelig for kommunedirektøren å bare melde fra om at det må forventes avvik. Bestemmelsen erstatter gjeldende § 47 nr. 2 og forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 10. Ved parlamentarisk styreform ligger pliktene etter første og andre punktum til kommunerådet eller fylkesrådet, jf. § 10-2 første ledd andre punktum. *Siste punktum* inne-

bærer en plikt for kommunestyret og fylkestinget til å endre årsbudsjettet dersom utviklingen i inntekter og utgifter tilsier at endringer er nødvendig for å ha et realistisk budsjett i balanse, eksempelvis ved en vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig utgiftsøkning. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 47 nr. 3 og forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 11.

Fjerde ledd er nytt. Bestemmelsen presiserer i *første punktum* en plikt for kommunedirektøren til å foreslå endringer på inneværende års budsjett også hvis det er lagt frem et årsregnskap med merforbruk i driftsregnskapet. Ved parlamentarisk styreform ligger plikten til kommunerådet eller fylkesrådet, jf. § 10-2 første ledd andre punktum. *Andre punktum* innebærer en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til behandle forslagene senest 30. juni. Fristen sammenfaller med siste frist for å behandle årsregnskapet, jf. § 14-3 andre ledd.

Til § 14-6 Årsregnskap og bokføring

Alminnelige motiver: punkt 19.5 og 19.6

Første ledd innebærer at kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide flere årsregnskaper, som alle må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv etter § 14-2. Det følger av bestemmelsen at det skal utarbeides regnskap for all virksomhet som er del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 48 nr. 1.

Første ledd bokstav a viderefører plikten til å utarbeide et årsregnskap for kommunekassen eller fylkeskommunekassen. Med kommunekassen og fylkeskommunekassen siktes det til de delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger under kommunedirektørens ansvar. *Bokstav b* viderefører plikten til å utarbeide et årsregnskap for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter lovens kapittel 9. *Bokstav c* presiserer at det også skal utarbeides regnskaper for øvrige virksomheter som er del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og som skal føre eget regnskap i medhold av lov eller forskrift. Dette vil for eksempel gjelde regnskaper for lånefond og regnskaper for kommunale oppgavefelleskap som ikke er egne rettssubjekter. *Bokstav d* innfører en ny plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) årsregnskap for all virksomhet som er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Dette vil omfatte kommunekassen eller fylkeskommunekassen, foretakene og eventuelt andre regnskapsheter innenfor kommunen eller fylkeskommu-

nen som rettssubjekt, jf. bokstav a til c. Også årsregnskapet til regionråd og kommunalt oppgavefelleskap skal innarbeides i det samlede årsregnskapet når disse ikke er eget rettssubjekt, jf. § 14-8 tredje ledd. Bestemmelsen må forstås som et krav om å eliminere («nette ut») interne mellomværender mellom de ulike regnskapsenheter, slik at verdien av transaksjoner, eiendeler og gjeld ikke blåses opp i det samlede årsregnskapet (konsolidert regnskap).

Andre ledd fastsetter de ulike delene som årsregnskapene etter første ledd skal inneholde. Dette svarer til forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 3 første ledd. Bestemmelsen i andre punktum innebærer at regnskapets driftsdel og investeringsdel skal deles inn og stilles opp på samme måte som årsbudsjettet, slik at tallene i regnskapet kan sammenholdes mot årsbudsjettet på samme detaljeringsnivå. Nærmere regler om skillet mellom drift og investering er gitt i § 14-9.

Tredje ledd fastsetter de grunnleggende prinsippene for kommunenes og fylkeskommunenes regnskaper. *Første ledd bokstav a* uttrykker arbeidskapitalprinsippet, som innebærer et forbud mot regnskapsføring av tilgang og bruk av midler bare i balanseregnskapet. *Bokstav b* uttrykker bruttoprinsippet, som for eksempel innebærer at utgifter skal regnskapsføres brutto uten fradrag for tilhørende inntekter. *Bokstav c* uttrykker anordningsprinsippet, som er bestemmende for henføringen (periodiseringen) av inntekter og utgifter til det regnskapsåret de tilhører. *Bokstav d* slår fast prinsippet om at anslåtte regnskapsposter skal bygge på beste estimat. Tredje ledd erstatter gjeldende lov § 48 nr. 2. Bestemmelsen svarer til innholdet i forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 7 første til tredje ledd.

Fjerde ledd viderefører gjeldende lov § 48 nr. 2 siste punktum.

Femte og sjette ledd er nye og endrer måten årsregnskapet skal avsluttes på.

Femte ledd innebærer at driftsregnskapet bare skal legges frem med et merforbruk på bunnlinjen hvis det ikke finnes tilgjengelige midler på disposisjonsfond.

Med begrepet *disposisjonsfond* menes den delen av kommunens eller fylkeskommunens egenkapital som er bygd opp av ubrukte inntekter fra driftsregnskapet, og som ikke er reservert for særskilte formål etter lov eller avtale (ubundet driftsfond). Disposisjonsfondet vil omfatte alle oppsparte frie driftsinntekter, inkludert oppsparte frie driftsinntekter som kommunestyret eller fyl-

kestinget selv har reservert for særskilte formål. Se også § 14-10 fjerde ledd om bundne fond.

Med begrepet *tilgjengelige midler* menes alle midler som hører inn under disposisjonsfondet, med unntak for den delen av disposisjonsfondet som er vedtatt brukt som finansiering av årsbudsjettet for det året hvor årsregnskapet legges frem. Se også § 14-10 fjerde ledd om bundne fond. I praksis betyr dette at merforbruk skal dekkes inn så langt som mulig før årsregnskapet avlegges, og at merforbruk bare kan fremføres til inndekning i senere år i den grad det ikke finnes tilgjengelige midler til å dekke inn merforbruket umiddelbart.

Sjette ledd innebærer at et eventuelt mindreforbruk skal disponeres før årsregnskapet avlegges. Etter *første punktum* skal et mindreforbruk først dekke inn eventuelle merforbruk fra tidligere år. Hvis mindreforbruket er større enn tidligere års merforbruk, skal det overskytende avsettes til disposisjonsfond, jf. *andre punktum*. Årsregnskapet skal etter dette ikke lenger legges frem med et eventuelt mindreforbruk på bunnlinjen. *Syvende ledd* innebærer at lov 19.11.2004 nr. 73 om bokføring § 3 til og med § 14 også gjelder for kommunenes og fylkeskommunenes bokføring mv. Bestemmelsen viderefører forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 2 første ledd.

Åttende ledd første punktum viderefører administrasjonens frist for å avlegge årsregnskapene, jf. forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 andre ledd. *Andre punktum* innebærer at det samlede årsregnskapet for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet har egen frist for avleggelse den 1. mars. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform vil det være kommunerådet eller fylkerådet som avlegger årsregnskapene. Årsregnskap for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter kapittel 9 avlegges av styret i foretaket.

Siste ledd første punktum gir departementet en vid hjemmel til å fastsette nærmere forskriftsregler om årsregnskapene, regnskapsføringen, regnskapsavslutningen og bokføringen. Bestemmelsen er ment å gi adgang til å gi regler tilsvarende bestemmelsene i gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning og regnskapsreglene i forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett mv. for kommunale og fylkeskommunale foretak. Dette omfatter eksempelvis krav til resultatoversikter, regler for klassifisering og verdivurdering i balanseregnskapet, krav til noteopplysninger, og så videre. Bestemmelsen gir departementet også hjemmel til å fastsette forskriftsregler som fraviker lovens bestemmelser i

andre, tredje og femte ledd. Slike unntak kan bare gis i spesielle tilfeller. Dette er for eksempel regnskapsføringen av innlån og bruk av lån, regnskapsføring av pensjon og regnskapsføring av virkninger av endringer i regnskapsprinsipp. Et annet eksempel er kommunale og fylkeskommunale foretak etter kapittel 9 som driver næringsvirksomhet, hvor det kan være mer hensiktsmessig å utarbeide regnskap etter regnskapslovens regler. Bestemmelsen erstatter gjeldende § 48 nr. 6 og § 75.

Til § 14-7 Årsberetning

Alminnelige motiver: punkt 19.5

Første ledd angir plikten til å utarbeide årsberetninger for kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, som alle må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv etter § 14-2. Etter *første punktum* må det utarbeides en årsberetning som dekker hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, jf. også kravet om konsolidert regnskap i § 14-6 første ledd. Etter *andre punktum* må det i tillegg utarbeides en årsberetning for hvert enkelt kommunale eller fylkeskommunale foretak.

Andre ledd stiller krav til hvilke opplysninger årsberetningen skal gi. Bestemmelsen bygger på gjeldende krav i § 48 nr. 5.

Andre ledd bokstav a inneholder et nytt krav som også innebærer at det må gis en vurdering av om økonomisk utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Dette må ses i sammenheng med generalbestemmelsen i § 14-1 første ledd og de finansielle måltallene etter § 14-2 bokstav c. For årsberetningen for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet må bokstav a forstås slik at det også må gis en vurdering av den totale økonomien til kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet, basert på det konsoliderte regnskapet, og ikke bare en vurdering knyttet til kommunekassens eller fylkeskassens økonomi.

Andre ledd bokstav b erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 fjerde ledd. Plikten til å redegjøre for vesentlige avvik mellom budsjettet og regnskapet retter seg både mot beløpsmessige avvik fra budsjettets talldel og mot eventuelle brudd på premisene for bruken av bevilgningene.

Andre ledd bokstav c stiller bare krav til å redegjøre for tiltak som skal sikre en høy etisk standard. Gjeldende plikt til å redegjøre for tiltak som skal sikre betryggende kontroll, er erstattet med en ny rapporteringsplikt, se lovforslaget § 25-2.

Siste ledd viderefører administrasjonens frist for å avlegge årsberetningen, jf. forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 tredje ledd. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform vil det være kommunerådet eller fylkesrådet som avlegger årsberetningen. Årsberetningen for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter kapittel 9 avlegges av styret i foretaket.

Til § 14-8 Budsjett og regnskap mv. for regionråd og oppgavefelleskap

Alminnelige motiver: punkt 19.5

Første ledd fastsetter at regionråd og kommunalt oppgavefelleskap skal utarbeide egen økonomiplan, eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning. Bestemmelsen gjelder både for regionråd og oppgavefelleskap som er eget rettssubjekt, og for regionråd og oppgavefelleskap som ikke er eget rettssubjekt.

Andre ledd slår fast hvem som skal vedta økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen for henholdsvis regionråd og kommunalt oppgavefelleskap.

Tredje ledd presiserer at kontorkommunen også må innarbeide årsregnskapet til regionråd og kommunalt oppgavefelleskap som ikke er egne rettssubjekter i kontorkommunens samlede (konsoliderte) årsregnskap. Kravet gjelder ikke for årsregnskapet til regionråd og kommunalt oppgavefelleskap som er egne rettssubjekter.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen.

Til § 14-9 Skillet mellom drift og investering

Alminnelige motiver: punkt 19.7

Bestemmelsen gir nærmere regler for skillet mellom drift og investering i økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet. Skillet mellom drift og investering gjelder på samme måte for både økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet.

Første ledd første punktum innebærer at kommunens eller fylkeskommunens drift (løpende utgifter) bare kan finansieres av de løpende inntektene. Med begrepet *løpende inntekter* siktes det til inntekter som påregnelig kommer årlig eller med jevne mellomrom. Løpende inntekter kan overføres fra driften til finansiering av investeringer. Inntekter som ikke er løpende, eksempelvis inntekter fra salg av formuesverdier og andre engangsinntekter, kan bare finansiere driften når

dette har hjemmel i lov, se tredje og fjerde ledd. Det følger også av bestemmelsen at bruk av lån ikke kan finansiere økonomiplanens driftsdel og driftsbudsjettet eller føres som inntekt i driftsregnskapet. Bestemmelsen er ikke til hinder for at lånte midler eller andre midler knyttet til investeringene (midlertidig) benyttes som likviditet til å dekke betalingsforpliktelser som gjelder den løpende driften.

Første ledd andre punktum gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om hvilke inntekter og utgifter som hører til i henholdsvis drift og investering. Dette kan for eksempel være nærmere regler om hva som regnes som løpende inntekter, regler for håndtering av utbytteinntekter fra kommunale eller fylkeskommunale selskaper eller regler for håndtering av engangsinntekter. Dette kan også være nærmere regler om hva som regnes som løpende utgifter som hører til driftsdelen, og hvilke utgifter som skal føres i investeringsdelen, for eksempel regler for skillet mellom vedlikehold av og påkostninger på eiendom. Innenfor rammene av lov og forskrift vil det nærmere skillet mellom drift og investering følge av god kommunal regnskapsskikk.

Andre ledd slår fast at løpende inntekter som ikke benyttes i budsjettåret, skal avsettes til driftsfond. Bestemmelsens formål er å sikre at driftsinntekter ikke låses til fremtidige investeringer på investeringsfond slik at handlingsrommet til kommende kommunestyre og fylkesting snevres inn. Med *driftsfond* siktes det til den delen av egenkapitalen som er bygd opp av ubrukte inntekter fra driftsregnskapet, enten disposisjonsfond eller bundet driftsfond. Med *investeringsfond* siktes det til den delen av egenkapitalen som er bygd opp av ubrukte inntekter fra investeringsregnskapet, enten ubundet investeringsfond eller bundet investeringsfond, se også §§ 14-6 femte ledd og 14-10 fjerde ledd om disposisjonsfond og bundet fond. Andre ledd innebærer at inntekter i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet ikke kan overføres til økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet eller investeringsregnskapet hvis inntektene ikke finansierer investeringsutgifter i budsjett-/regnskapsåret. Det kan bare overføres midler fra drift til investering i samme utstrekning som midlene finansierer årets investeringsutgifter. Det kan følgelig ikke overføres midler fra driften til avsetning på investeringsfond. Bestemmelsen svarer til forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 5 femte ledd nr. 5 og forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 3 tredje ledd nr. 5.

Tredje ledd første punktum innebærer at en andel av engangsinntektene fra salg av aksjer skal regnes som løpende inntekter, jf. første ledd. Dette viderefører forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 5 sjette ledd og forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 3 fjerde ledd første punktum. Nærmere regler om hvordan andelen skal beregnes, og vilkår for anvendelsen av første punktum, vil følge av forskrift, jf. *andre punktum*.

Siste ledd innebærer at departementet i særlige tilfeller har adgang til å tillate unntak fra første ledd, det vil si at inntekter som ikke er løpende, likevel kan finansiere driften. Adgangen til å gi slik dispensasjon gjelder kun ved realisasjon av kapitalverdier, eksempelvis ved salg av fast eiendom eller aksjer, eller ved tilbakebetaling av kapital som er skutt inn i kommunalt eller fylkeskommunalt eide selskaper.

Til § 14-10 Balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet

Alminnelige motiver: punkt 19.6

Bestemmelsen utdyper kravet til balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet. Sammen med reglene om skillet mellom drift og investering setter dette en rettslig ramme for hvor store utgifter kommuner og fylkeskommuner kan planlegge for. Bestemmelsen viderefører det materielle innholdet i gjeldende lov §§ 44 nr. 4, 46 nr. 6 og 46 nr. 7 samt forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 5 fjerde og syvende ledd.

Bestemmelsen impliserer hva størrelsen på årets netto driftsresultat må være for at driftsbudsjettet skal være i balanse det enkelte år. Femte ledd impliserer at netto driftsresultat over tid må være positivt for å oppnå en sunn langsiktig økonomi.

Første ledd innebærer at summen av årets utgifter og avsetninger, herunder inndekning av regnskapsmessig merforbruk (bruk av midler), ikke kan være større enn summen av årets inntekter og bruk av avsetninger fra tidligere år (tilgang på midler). Regelen må forstås slik at den retter seg mot både driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet. For driftsbudsjettet betyr dette at det må budsjetteres med et netto driftsresultat som minst dekker avsetninger som nevnt i tredje til femte ledd. Det kan kun budsjetteres med et lavere netto driftsresultat dersom kommunen eller fylkeskommunen kan finansiere differansen med bruk av avsetninger fra tidligere år.

Andre ledd presiserer at driftsbudsjettet skal finansiere avdrag på lån som minst tilsvarer stør-

relsen på minimumsavdraget beregnet etter § 14-15 andre og tredje ledd.

Tredje ledd presiserer at eventuelle merforbruk i tidligere års regnskaper skal føres opp til dekning på budsjettet. Inndekningen må foretas innenfor fristene i lovforslaget § 14-11. Bestemmelsen viderefører forskrift 15.12.2000 nr. 1423 § 5 fjerde ledd andre punktum.

Fjerde ledd innebærer at ubrukte formålsbundne midler ikke kan saldere utgifter til andre formål på budsjettet. Ubrukte formålsbundne midler må avsettes til egne fond under egenkapitalen som kun er tilgjengelige for bruk i senere år, når utgifter til formålet påløper (bundne fond). Eksempelvis må ubrukte øremerkede tilskudd fra staten eller andre givere, eller ubrukte gebyrinntekter på tjenestoområde som er underlagt selvkostprinsippet, avsettes til bundne fond. Ubrukte formålsbundne midler i driftsregnskapet avsettes til bundet driftsfond. Ubrukte formålsbundne midler i investeringsregnskapet avsettes til ubundet investeringsfond. Bestemmelsen erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 6 fjerde ledd andre punktum.

Begrepet *avtale* i *fjerde ledd* sikter til avtale mellom kommunen eller fylkeskommunen og et annet rettssubjekt og til tilsagn fra tilskuddsgiver. Begrepet *bundet fond* må forstås slik at det bare relaterer seg til midler som er reservert særskilte formål etter lov eller avtale. Dette innebærer at øvrige (frie) midler som ikke benyttes i budsjettåret, avsettes til frie fond, det vil si disposisjonsfond eller ubundet investeringsfond. Dette gjelder også når det foretas avsetninger av frie midler hvor kommunestyret eller fylkestinget selv merker avsetningen for spesielle formål.

Femte ledd første punktum innebærer at det i tillegg må foretas avsetninger som ivaretar en sunn og langsiktig økonomiforvaltning. Det vil blant annet være avsetninger for driftsreserver og overføring av midler fra driftsbudsjettet for å finansiere utgifter på investeringsbudsjettet, slik at investeringer kan delfinansieres med egenkapital. *Andre punktum* markerer at egenfinansiering av investeringene over tid har stor betydning for utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. *Femte ledd* må ses i sammenheng med lovforslaget § 14-1 første ledd (generalbestemmelsen) og § 14-2 bokstav d om finansielle måltall. Hva som er *nødvendige avsetninger*, må bero på en skjønnsmessig vurdering. Bestemmelsen må forstås slik at kommunestyret og fylkestinget selv vurderer og fastsetter størrelsen på avsetningene og egenfinansieringen.

Siste ledd presiserer at kravene til balanse i årsbudsjettet også gjelder for det enkelte år i økonomiplanen, jf. gjeldende lov § 44 nr. 4.

Til § 14-11 Inndekning av merforbruk i kommunekassen og fylkeskommunekassen

Alminnelige motiver: punkt 19.6

Bestemmelsen gir regler for når merforbruk i årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen etter § 14-6 første ledd bokstav a må være dekket inn. Bestemmelsen kommer til anvendelse for merforbruk som ikke er dekket inn etter reglene i § 14-6 femte og sjette ledd. Bestemmelsen viderefører innholdet i gjeldende § 48 nr. 4. Bestemmelsene i §§ 14-11 og 14-12 om inndekning av merforbruk gjelder ikke for merforbruk i regnskapet for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet etter § 14-6 første ledd bokstav d.

Første ledd første punktum slår fast at utgangspunktet er at et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal føres opp til dekning på budsjettet for det året merforbruket legges fram. *Andre punktum* gir adgang til å utsette inndekningen av merforbruket, men bare hvis merforbruket ikke kan dekkes i det året merforbruket legges fram. Merforbruket skal da dekkes inn i det andre året etter at merforbruket oppstod. Loven fastsetter ikke nærmere vilkår for når det er adgang til å utsette inndekningen av merforbruk. Den nærmere vurderingen av om et merforbruk i driften må fremføres, foretas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Andre ledd første punktum viderefører kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å utsette inndekningen av merforbruk utover det som følger av første ledd. Merforbruket skal da senest dekkes inn i det fjerde regnskapsåret etter at merforbruket oppstod. Vilkåret for dette er at det foreligger særlige forhold som gjør slik utsettelse nødvendig. Den nærmere vurderingen foretas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Andre ledd andre punktum viderefører departementets adgang til å tillate at merforbruk i driften dekkes inn senere enn fire år etter at det oppstod. Departementet kan likevel ikke gi dispensasjon for flere enn ti år. Departementet har bare adgang til å gi slik dispensasjon hvis de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn merforbruk innen fire år vil bli uforholdsmessig store. Vedtak om utsettelse av inndekning av merforbruk etter andre ledd innebærer at reglene om statlig kontroll med årsbud-

sjettet og låneopptak i kapittel 29 kommer til anvendelse.

Tredje ledd slår fast at et udekket beløp («merforbruk») i investeringsregnskapet skal dekkes inn året etter at det oppstod, jf. forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 9 fjerde ledd første punktum. «Merforbruk» i investeringsregnskapet kan følgelig ikke fremføres til dekning i senere år.

Til § 14-12 Inndekning av merforbruk i kommunale og fylkeskommunale foretak, regionråd og kommunale oppgavefelleskap

Alminnelige motiver: punkt 19.6

Bestemmelsen gir regler for når merforbruk i årsregnskapet til foretak etter § 14-6 første ledd bokstav b og merforbruk i årsregnskapet til regionråd og oppgavefelleskap etter § 14-8 må være dekket inn. Bestemmelsen kommer til anvendelse for merforbruk som ikke er dekket inn etter reglene i § 14-6 femte og sjette ledd. Bestemmelsen svarer til det som gjelder for kommunale foretak og for samkommuner etter forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 7.

Første ledd første punktum slår fast at kommunale og fylkeskommunale foretak, regionråd og kommunale oppgavefelleskap skal dekke inn merforbruk i driftsregnskapet året etter at merforbruket oppstod. Etter *andre punktum* gjelder det samme for udekkede beløp («merforbruk») i investeringsregnskapet.

Andre ledd første punktum innebærer en plikt for kommunen eller fylkeskommunen til å overføre midler fra kommunekassen eller fylkeskommunekassen til foretaket hvis foretaket ikke har dekket inn et merforbruk i driftsregnskapet i sin helhet i samsvar med første ledd. Kommunen eller fylkeskommunen skal da overføre det resterende beløpet i det andre året etter at merforbruket oppstod. Etter *andre punktum* skal det overføres ytterligere midler i det tredje året hvis merforbruket likevel ikke er blitt dekket inn i det andre året. Plikten til å overføre midler faller ikke bort før merforbruket i foretaket er dekket inn i sin helhet, jf. *tredje punktum*.

Tredje ledd innebærer at deltakerkommunene i regionråd og oppgavefelleskap har plikt til å overføre midler hvis et regionråd eller oppgavefelleskap ikke har dekket inn et merforbruk i driftsregnskapet i sin helhet i samsvar med første ledd. Deltakerkommunene skal da overføre midler til regionrådet eller oppgavefelleskapet etter det som følger av andre ledd.

Fjerde ledd innebærer at den enkelte deltakerkommunes plikt etter tredje ledd tilsvarer den enkelte kommunes eller fylkeskommunenes deltakeransvar, jf. § 18-4 fjerde ledd bokstav f og § 19-4 fjerde ledd bokstav f, med mindre noe annet er nedfelt i samarbeidsavtalen.

Til § 14-13 Finansforvaltning

Alminnelige motiver: punkt 19.9

Første ledd innebærer en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å fastsette et finansreglement som er egnet til å sikre at finans- og gjeldsforvaltningen oppfyller kravene i § 14-1 tredje ledd, jf. gjeldende forskrift 9.6.2009 nr. 635 om finansforvaltning § 3. Kommunestyret og fylkestinget må ved utarbeidelsen av reglementet blant annet vurdere hva som må anses som vesentlig finansiell risiko for kommunen eller fylkeskommunen. Dette setter også rammer for hva som vil kunne være en tilfredsstillende avkastning. Lovens forbud i § 14-1 tredje ledd mot å ta vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen gir en ytre rettslig ramme for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan innrette forvaltningen av finansielle aktiva og gjeldsporteføljen. Spørsmål om kommunen eller fylkeskommunen har gått utover lovens forbud mot vesentlig finansiell risiko, kan prøves ved lovlighetskontroll. Innenfor disse rammene må kommunestyret eller fylkestinget selv ta stilling til hvilken risiko finansreglementet skal åpne for.

Andre ledd er nytt. *Første punktum* innebærer en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å gjennomføre nødvendige tiltak hvis finans- eller gjeldsforvaltningen avviker fra reglene i finansreglementet, for å bringe forvaltningen i samsvar med reglementet. *Andre punktum* innebærer en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å endre finansreglementet hvis det er nødvendig for å bringe reglementet i samsvar med kravene i første ledd bokstavene a og b.

Tredje ledd gir kommunedirektøren en plikt til å rapportere om utviklingen i forvaltningen av finansielle eiendeler og gjeld. Siktemålet er å gi kommunestyret og fylkestinget informasjon om hvorvidt forvaltningen foregår i samsvar med finansreglementet, om markedsutviklingen og endringer i risiko, eventuelle avvik, og så videre. Ved parlamentarisk styreform ligger rapporteringsplikten til kommunerådet eller fylkesrådet, jf. § 10-2 første ledd andre punktum. Bestemmelsen svarer til forskrift 9.6.2009 nr. 635 om finansforvaltning § 6.

Fjerde ledd gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler om finansreglementets innhold, innholdet i rapporteringen og krav til rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen. Det siktes til bestemmelser tilsvarende reglene i forskrift 9.6.2009 nr. 635 om finansforvaltning §§ 3-8.

Femte ledd er nytt. Bestemmelsen innebærer at en avtale er ugyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart kjente eller burde ha kjent til at avtalen strider mot forbudet mot vesentlig finansiell risiko i § 14-1 tredje ledd første punktum. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 20.

Til § 14-14 Låneformål og vilkår for å ta opp lån

Alminnelige motiver: punkt 19.8

Bestemmelsen angir uttømmende hvilke formål kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til. Det kan ikke tas opp lån til formål som ikke har særskilt hjemmel i lov. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det tas opp samlelån som skal finansiere flere tiltak eller ulike formål. Bestemmelsen regulerer ikke gjeldsforvaltningen. Loven åpner for eksempel både for banklån og låneopp- tak i kredittmarkedet, innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget fastsetter i finansreglementet.

Kommunenes og fylkeskommunenes vedtak om låneopptak skal godkjennes av departementet i de tilfellene som følger av lovens kapittel 29 (ROBEK).

Første ledd viderefører adgangen til å ta opp lån til investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler. Det siktes her til alle typer fast eiendom, tekniske anlegg, maskiner og større teknisk utstyr. Forbruksmateriell, vedlikehold av eiendom og andre løpende utgifter faller utenfor låneadgangen. Også kjøp av aksjer og lignende og innskudd av egenkapital i selskaper og så videre faller utenfor, se likevel unntaket i andre ledd. Det er en forutsetning for å kunne ta opp lån at investeringen er til eget bruk. Lån til andres investeringer faller utenfor låneadgangen, med mindre kommunen eller fylkeskommunen får disposisjonsrett over eiendelen og ansvar for forpliktelser knyttet til eiendelen slik at kommunen eller fylkeskommunen kan anses som reell eier. Bestemmelsen svarer til gjeldende lov § 50 nr. 1 første punktum.

Andre ledd er nytt. Bestemmelsen gir kommuner og fylkeskommuner adgang til å ta opp lån for å kjøpe alle aksjene i et single-purpose eiendoms- selskap. Låneadgangen gjelder bare eiendoms- selskap som oppfyller vilkårene i *andre punktum*. Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan lånefinansiere kjøp av en eiendom hvor

kjøpet skjer i form av en selskapstransaksjon (kjøp av selskapet) i stedet for en eiendomstransaksjon (kjøp av selve eiendommen).

Tredje ledd viderefører adgangen til å ta opp lån for å innfri garantiansvar, jf. gjeldende lov § 50 nr. 2 andre punktum.

Fjerde ledd presiserer at også annen lov kan gi kommuner og fylkeskommuner adgang til å ta opp lån til andre formål enn de som er nevnt i denne paragrafen. Slik adgang er i dag gitt i lov 7.6.1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven) § 15 sjette ledd. Sammenholdt med lovforslaget § 14-14 første ledd gir dette adgang for kommuner og fylkeskommuner til å ta opp lån til bygging av kirker og anlegg av gravplasser, men ikke drift av slike.

Femte ledd første punktum viderefører adgangen for kommuner og fylkeskommuner til å etablere en ordning med formidlingslån, det vil si å ta opp lån for videre utlån, jf. gjeldende lov § 50 nr. 6. Adgangen er allmenn og ikke begrenset til låneordninger som er etablert i statlig regi, som Husbankens startlånsordning. Med begrepet *utlån* siktes det til avtaler hvor det er forutsatt at utlånte midler (hovedstolen) skal betales tilbake til kommunen eller fylkeskommunen i sin helhet. Begrepet *utlån* omfatter også forskutteringer, det vil si at kommunen eller fylkeskommunen midlertidig tar på seg å dekke andres investeringsutgifter mot full refusjon. Dette viderefører adgangen til å ta opp lån til forskutteringer. *Femte ledd andre punktum bokstav a og b* viderefører at det bare kan tas opp lån hvis utlånet skal brukes til investeringer, og hvis mottaker ikke driver næringsvirksomhet. *Andre punktum bokstav c* er ny og innebærer at det ikke kan tas opp lån til videre utlån hvis utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen eller fylkeskommunen, eksempelvis hvis det er stor sannsynlighet for at låntaker ikke vil kunne betale tilbake lånet. *Tredje punktum* presiserer at forbudet mot å ta opp lån for videre utlån når det foreligger vesentlig økonomisk risiko, ikke gjelder for lån til boligsosiale formål.

Sjette ledd viderefører adgangen til å ta opp likviditetslån, herunder inngå avtale om likviditets- trekkrettighet, jf. gjeldende § 50 nr. 5. Bestemmel- sen presiserer at det ikke kan tas opp lån til likvi- ditetsformål utover det som er nødvendig. Det sik- tes her til at det ikke tas opp mer lån enn det som trengs for å innfri betalingsforpliktelser.

Syvende ledd presiserer adgangen til å refinan- siere eksisterende lånegjeld. Dette svarer til gjel- dende § 50 nr. 2 første punktum.

Åttende ledd er nytt. Bestemmelsen innebærer at en låneavtale er ugyldig hvis kommunens eller

fylkeskommunens långiver kjente eller burde ha kjent til at lånet ble tatt opp til et annet formål enn de låneformålene som er nevnt i første til syvende ledd. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 20.

Niende ledd første punktum er nytt og presiserer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan ta opp lån utover det som følger av kommunestyret eller fylkestingets vedtak, eksempelvis at låneopptak må skje på den måten som følger av finansreglementet, og at lån for refinansiering og likviditetslån bare kan tas opp i den utstrekning det er fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. *Andre punktum* stiller som et tilleggsvilkår at lån til formål som er nevnt i første til femte ledd, bare kan tas opp hvis tiltaket har hjemmel i bevilgning i årsbudsjettet. Det kan følgelig ikke tas opp lån til slike formål hvis utgiftene til tiltaket ikke dekkes av en bevilgning i årsbudsjettet, jf. gjeldende § 50 nr. 1 første punktum. Dette innebærer at årets investeringsbudsjett gir den øvre rammen for det årlige volumet av låneopptak. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har ledige ubrukte lånemidler fra tidligere års låneopptak, må kommunen eller fylkeskommunen vurdere om disse må benyttes til å redusere årets låneopptak, eksempelvis hvis det er tatt opp lån til et investeringsprosjekt som har blitt forsinket.

Siste ledd første punktum viderefører adgangen til å etablere og ta opp lån til lånefond, jf. gjeldende § 50 nr. 8. Med *lånefond* siktes det til en ordning der det etableres et eget regnskap for innlån til kommunen eller fylkeskommunen, hvor innlånene til lånefondet lånes videre ut til de ulike regnskapsenheter innenfor kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Lånefondet er på denne måten en «internbank» for kommunen eller fylkeskommunen med eget regnskap. Det kan ikke tas opp lån til lånefond utover det som første til åttende ledd gir adgang til, jf. *andre punktum*.

Til § 14-15 Mottatte avdrag på videreutlån. Avdrag på lån

Alminnelige motiver: punkt 19.8

Første ledd gir regler for bruken av mottatte avdrag på utlån som er finansiert med låneopptak etter § 14-14 femte ledd. Det følger av bestemmelsen at slike mottatte avdrag ikke kan være budsjettmessig finansiering for andre utgifter på budsjettet enn avdrag på innlån eller nye utlån. Adgangen til å bruke mottatte avdrag som finansiering av nye utlån er ny. Bestemmelsen åpner for at mottatte avdrag finansierer avdrag på andre innlån enn innlån etter § 14-14 femte ledd. Første ledd erstatter gjeldende § 50 nr. 7 bokstav b.

Andre ledd erstatter § 50 nr. 7 bokstav a. *Første punktum* innebærer en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å foreta årlige nedbetalinger på lån (avdrag) som er tatt opp til formål som nevnt i § 14-14 første til fjerde ledd. Nedbetalingsplikten må forstås slik at den også gjelder for lån tatt opp etter § 14-14 syvende ledd (refinansieringer), når refinansieringen gjelder lån til formål som er nevnt i § 14-14 første til fjerde ledd. Plikten retter seg mot summen av slike lån, og ikke enkeltlån. Bestemmelsen er ikke ment å være til hinder for å ivareta nedbetalingsplikten gjennom en «nettoløsning», det vil si at det ikke betales avdrag, men at årets låneopptak i stedet reduseres med et beløp minst tilsvarende minimumsavdraget (årets låneopptak = budsjettert låneopptak fratrukket minimumsavdrag).

Andre ledd andre punktum stiller krav til størrelsen på årlige nedbetalinger (minimumsavdrag) på samlede innlån nevnt i første punktum. Bestemmelsen innebærer at størrelsen på minimumsavdraget avgjøres av verdien på *årets avskrivninger*, verdien av *samlet lånegjeld* og bokført verdi på *avskrivbare anleggsmidler*. Det er verdien av lånegjelden og anleggsmidlene ved inngangen av regnskapsåret som skal legges til grunn, jf. *tredje punktum*. Bestemmelsen må forstås slik at dersom gjelden ved starten av året eksempelvis utgjør 70 prosent av bokført verdi på anleggsmidlene, vil minimumsavdraget være 70 prosent av årets avskrivningsbeløp.

Begrepet *avskrivninger* retter seg mot avskrivningene på kommunens eller fylkeskommunens varige driftsmidler slik de skal regnskapsføres i henhold til regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner. Begrepet omfatter ikke nedskrivninger. Med begrepet *lånegjeld* siktes det til all resterende gjeld knyttet til formålene som er nevnt i § 14-14 første til fjerde ledd, herunder ubrukte lånemidler til slike formål. Dersom mottatte avdrag på videreutlån likviditetsmessig er benyttet til å betale ned på slik gjeld, må det korrigeres for dette, jf. siste ledd. Med begrepet *avskrivbare anleggsmidler* siktes det til kommunens eller fylkeskommunens varige driftsmidler som etter regnskapsreglene skal avskrives. Tomter og eventuelle andre ikke-avskrivbare eiendeler omfattes ikke. Det følger av dette at forholdet mellom avskrivningene og bokført verdi på de avskrivbare anleggsmidlene blir bestemmende for avdragstakten på lån til eiendeler som ikke er avskrivbare, og lån til formål som er nevnt i § 14-14 tredje og fjerde ledd.

Også lån til kjøp av eiendom anskaffet gjennom kjøp av eiendomsselskap etter § 14-14 andre

ledd må avdras årlig, jf. § 14-15 andre ledd første punktum. Det er et spørsmål om slike anskaffelser skal klassifiseres som avskrivbare anleggsmidler i årsregnskapet og avskrives. Dette spørsmålet avgjøres ut fra de nærmere reglene om klassifisering og avskrivninger som fastsettes i forskrift med hjemmel i § 14-6 siste ledd. Hvis eiendom anskaffet gjennom kjøp av eiendomsselskap etter forskriftene regnes som avskrivbare og avskrives, vil verdien av avskrivningene og bokført verdi på eiendommen (aksjeselskapet) inngå i beregningen av og påvirke minimumsavdraget § 14-15 andre ledd andre punktum. Hvis eiendom anskaffet gjennom kjøp av eiendomsselskap etter forskriftene *ikke* regnes som avskrivbare og avskrives, må lovforslaget forstås slik at det er forholdet mellom avskrivningene og bokført verdi på *de avskrivbare* anleggsmidlene som blir bestemmende for avdragstakten på lån til kjøp av eiendom gjennom eiendomsselskap etter § 14-14 andre ledd. Dette tilsvarer løsningen for lån til kjøp av for eksempel tomter og til formål som nevnt i § 14-14 tredje og fjerde ledd, se over.

Nedbetalingsplikten i *andre ledd* retter seg mot kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og ikke mot de enkelte regnskapsenheter i kommunen eller fylkeskommunen. Dette innebærer at minimumsavdraget beregnes ut fra kommunens eller fylkeskommunens samlede avskrivninger, gjeld og avskrivbare anleggsmidler. Ved beregning av minimumsavdraget må avskrivninger, gjeld og anleggsmidler i regionråd og kommunalt oppgavefelleskap holdes utenfor beregningen av minimumsavdraget for den enkelte deltakerkommune. I årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen og i årsregnskapet til kommunalt eller fylkeskommunalt foretak må det likevel utgiftsføres et beløp som minst er lik minimumsavdraget for den aktuelle regnskapsenheten. Dette for å ivareta balansekravet, jf. § 14-10 andre ledd.

Tredje ledd slår fast at minimumsavdraget etter andre ledd ikke skal reduseres hvis mottatte avdrag på lån etter § 14-14 femte ledd er brukt til å avdra lån etter § 14-14 første til fjerde ledd. Bestemmelsen innebærer at verdien av lånegjelden som inngår i beregningen etter andre ledd, må oppjusteres med det beløpet som er nedbetalt med mottatte avdrag.

Til § 14-16 Garantier

Alminnelige motiver: punkt 19.10

Paragrafen gir regler for kausjoner eller annen økonomisk garanti som kommuner og fylkeskom-

muner stiller for virksomhet som drives av andre rettssubjekter, jf. *første ledd*. Med *kausjoner* siktes det til tredjemannsgarantier i form av simpel kausjon eller selvskyldnerkausjon. Med annen økonomisk garanti siktes det til selvstendige garantier. Garantier som kommuner og fylkeskommuner avgir for egen ytelse (egengarantier), omfattes ikke.

Andre ledd er nytt og innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan stille kausjon eller annen økonomisk garanti hvis dette innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Forbudet gjelder også for garantier til annet enn næringsvirksomhet.

Tredje ledd første punktum viderefører forbudet mot å stille garanti for næringsvirksomhet, jf. gjeldende § 51 nr. 2. *Andre og tredje punktum* viderefører gjeldende forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier § 6.

Fjerde ledd første punktum viderefører at kommunenes og fylkeskommunenes vedtak om kausjon og annen økonomisk garanti skal godkjennes av departementet, jf. gjeldende § 51 nr. 1. Departementet kan ikke godkjenne vedtak om kausjon og annen økonomisk garanti som strider mot andre eller tredje ledd. Første punktum presiserer også at et garantitilsagn bare vil være avtalerettslig gyldig hvis garantien er godkjent av departementet, se omtale i kapittel 20. *Andre punktum* er nytt og presiserer at departementet ikke skal legge andre forhold til grunn for godkjenningen av garantier enn det som følger av andre og tredje ledd. Dette innebærer at departementet ikke kan unnlate å godkjenne en garanti som ikke innebærer vesentlig økonomisk risiko, og som ikke er stilt til næringsvirksomhet. *Tredje punktum* innebærer at en garanti som er godkjent av departementet, vil være rettslig forpliktende for kommunen eller fylkeskommunen selv om den skulle være godkjent av departementet i strid med forbudene i andre eller tredje ledd. Dette bygger på tidligere lov 12. november 1954 om styret i herreds- og bykommunene § 52 siste ledd.

Femte ledd første punktum viderefører at garantier av mindre størrelse er unntatt fra godkjenning, jf. gjeldende § 51 nr. 3. *Andre punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette beløpsgrensen for hvilke garantier som ikke trenger godkjenning. Forbudene i andre og tredje ledd gjelder også for garantier av små beløp, selv om de er unntatt fra godkjenning. *Tredje punktum* er nytt og innebærer at et garantitilsagn for små beløp er ugyldig hvis den som mottok garantien, kjente eller burde ha kjent til at garantien innebar vesent-

lig økonomisk risiko eller var gitt til næringsvirksomhet.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om øvre grenser for garantiers varighet og krav til innholdet i vedtak om garantier.

Til § 14-17 Pantsetting for andres gjeld

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 51 nr. 4.

Første punktum viderefører at kommuner og fylkeskommuner ikke kan pantsette egen eiendom som sikkerhet for forpliktelser som andre har ansvar for. *Andre punktum* presiserer at en avtale om pantsetting i strid med første punktum ikke er gyldig.

Til § 14-18 Overdragelse av krav på skatter og avgifter

Første punktum viderefører gjeldende § 54 første punktum om forbudet mot å overdra kommunale og fylkeskommunale skatter og avgifter til andre. Departementets adgang i gjeldende § 54 andre punktum til å dispensere fra forbudet oppheves. Slik dispensasjon har etter det utvalget er kjent med, ikke vært gitt. I den grad kommuner og fylkeskommuner har behov for likviditet, kan det tas opp likviditetslån med hjemmel i § 14-14 sjette ledd. *Andre punktum* presiserer at en avtale om overdragelse av skatter og avgifter i strid med første punktum ikke er gyldig, se omtale i kapittel 20.

Til § 14-19 Motregning

Første ledd hindrer den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune eller fylkeskommune, ensidig å gjøre opp slike forpliktelser mot en fordring som vedkommende har overfor kommunen eller fylkeskommunen (motregning). Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen eller fylkeskommunen samtykker til slik motregning. Bestemmelsen viderefører § 53 nr. 1.

Andre ledd første punktum presiserer at banker ikke kan dekke sine fordringer på kommuner og fylkeskommuner gjennom motregning mot kommunens eller fylkeskommunens innskudd i banken. *Andre punktum* slår fast at forrige punktum ikke er til hinder for at kommuner og fylkeskommuner etablerer konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering. *Andre ledd* viderefører § 53 nr. 2.

Tredje ledd er nytt og presiserer at motregning i strid med første og andre ledd ikke er gyldig, se omtale i kapittel 20.

Kapittel 15. Selvkost

Til § 15-1 Beregning av selvkost

Alminnelige motiver: kapittel 21

Bestemmelsen bygger på at det ikke gjelder et generelt krav om at kommunale og fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn selvkost. Definisjonen av selvkost i andre ledd og prinsippene for beregning i tredje ledd bygger på Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* (publikasjon H-3/14).

Første ledd innebærer at kommuner og fylkeskommuner må beregne samlet selvkost etter bestemmelsene i andre til fjerde ledd, hvis det følger av annen lov at gebyrene for en tjeneste ikke kan overstige kostnadene ved tjenesten (selvkostprinsippet). Beregningsreglene i denne paragrafen gjelder likevel bare så langt det ikke er gitt regler for beregning av selvkost i annen lov. Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder kun for beregning av samlet selvkost, som gir en øvre ramme for de samlede gebyrinntektene, og ikke for utmåling av gebyrene til den enkelte bruker av tjenesten.

Andre ledd gir en generell definisjon av hva samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare. Definisjonen innebærer at kostnadene som skal inngå i beregningsgrunnlaget for samlet selvkost, bare skal være direkte eller indirekte kostnader (både faste og variable kostnader) som gjelder produksjonen av den aktuelle tjenesten. Kostnader som påløper uavhengig av produksjonen av tjenesten, skal ikke inngå.

Tredje ledd fastsetter nærmere overordnede prinsipper for kostnadsberegningen. Prinsippene skal bidra til at brukerne av dagens tjenester skal betale det tjenestene koster (generasjonsprinsippet/det finansielle ansvarsprinsipp). Prinsippene skal også bidra til at kommunene eller fylkeskommunene bare skal kunne få tilbake de utlegg de opprinnelig hadde ved anskaffelsene, samt bli kompensert for den kapitalen som har blitt bundet opp ved anskaffelsen.

Tredje ledd bokstav a innebærer at selvkost skal beregnes ut fra pådratte utgifter (gjennomførte transaksjoner), og at det er prisen ved anskaffelsestidspunktet (historisk kost) som skal legges til grunn.

Tredje ledd bokstav b innebærer at kapitalkostnadene ved investeringene må beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og kalkulatoriske rentekostnader, og ikke ut fra avdrag og renter på eventuell lånefinansiering av investeringen. Hvordan avskrivningsgrunnlaget beregnes, eksem-

pelvis hvordan tilskudd til kommunens eller fylkeskommunens investering skal påvirke avskrivningsgrunnlaget, vil følge av forskrift etter siste ledd.

Tredje ledd bokstav c innebærer at de årlige avskrivningene må beregnes slik at dagens brukere ikke subsidierer neste generasjon brukere eller omvendt, slik at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag, dekkes av brukerne som har nytte av tjenesten.

Siste ledd gir departementet en vid hjemmel til å fastsette forskriftsregler om beregning av samlet selvkost. Dette kan for eksempel være nærmere regler om hvilke indirekte kostnader som kan henføres til selvkostkalkylen, hva beregningsgrunnlaget for kapitalkostnader (avskrivninger og kalkulatoriske rentekostnader) skal være, hvilken metode som skal benyttes for avskrivninger, avskrivningsperioder, hvilken kalkylerente som skal benyttes, og hvordan overskudd/underskudd i selvkostkalkylen skal håndteres.

Kapittel 16. Kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten

Til § 16-1 Rapportering til statlige myndigheter (KOSTRA)

Med betegnelsen KOSTRA menes KOMmune-STAT-Rapportering.

Første ledd første punktum svarer til gjeldende § 49 nr. 1. *Andre punktum* svarer til § 39 b nr. 2.

Andre ledd viderefører departementets hjemmel til å gi forskrifter om hva som skal rapporteres, og hvordan rapporteringen skal skje, jf. § 49 nr. 2. *Andre ledd* gjelder også rapporteringen av opplysninger om lokale folkeavstemninger.

Til § 16-2 Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

Med betegnelsen KOR menes kommunalt rapporteringsregister.

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 49 a.

Sjette del. Interkommunalt samarbeid

Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

Alminnelige motiver: punkt 18.5.

Til § 17-1 Interkommunalt samarbeid

Første ledd fastslår at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide med andre kommuner og, eventuelt eller, andre fylkeskommuner om oppgaver som er felles for samtlige kommuner og fylkeskommuner som deltar i samarbeidet. Opp-

gavene trenger ikke å være lovpålagte. Kommuner og fylkeskommuner kan også samarbeide om rent forretningsmessige oppgaver.

Andre ledd inneholder en oppstilling av de vanligste organisasjonsformene kommunene kan velge mellom dersom de skal etablere et samarbeid med en formell organisatorisk overbygning. I tillegg kan kommunene også samarbeide på andre måter dersom lovgivningen åpner for dette, jf. for eksempel plan- og bygningsloven § 9-2. Av bestemmelsen følger også et krav om at en av de nevnte organisasjonsformene, eller eventuelt andre organisasjonsformer kommunene har adgang til å bruke, skal benyttes. Kravet gjelder kun i tilfeller hvor kommunene sammen skal stå for *utførelsen av en felles oppgave*. En forutsetning for at det skal være snakk om et samarbeid om å utføre felles oppgaver, jf. første ledd, er at deltakerne har tildelt samarbeidet vedtaksmyndighet. Hvis for eksempel saksbehandlere i ulike kommuner møtes for på generelt grunnlag å diskutere faglige temaer de er opptatt av i sitt arbeid, men vedtakene blir truffet i den enkelte kommunen, trenger ikke samarbeidet å organiseres etter en av de formelle organisasjonsmodellene i denne bestemmelsen. Slike samarbeid kan organiseres uten noen formell organisatorisk overbygning.

Kapittel 18. Regionråd

Alminnelige motiver: punkt 18.6.5

Til § 18-1 Regionråd

Regionråd kan etter *første ledd første punktum* gis myndighet til å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene, det vil si saker som er grenseoverskridende. Dette kan for eksempel være å behandle og eventuelt avggi uttalelser i høringssaker eller å drøfte ulike regionale satsinger eller tiltak. Regionrådet kan ikke produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene i regionen. Etter *andre punktum* er det de enkelte kommunestyrene selv som må vedta å opprette et regionråd. Denne myndigheten kan ikke delegeres. Regionråd må opprettes etter denne bestemmelsen og kan ikke organiseres på annen måte. Disse reglene skal bare følges når det etableres *formaliserte møteplasser* for flere kommuner som varer over tid, og som har i oppdrag å behandle saker som går på tvers av kommunegrensene. Det kreves ikke at eventuelle beslutninger i rådet skjer ved flertallsbeslutninger. Også i de tilfeller hvor det gjelder krav om enighet eller konsensus mellom deltakerkommu-

nene for å eventuelt treffe beslutninger eller avgitt uttalelser, kommer reglene til anvendelse. Reglene krever imidlertid at det foreligger en avtale eller annen formalisert forståelse mellom partene om å over tid møtes for å drøfte eller treffe beslutninger i saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Bestemmelsen er ikke til hinder for at folkevalgte fra ulike kommuner møtes *uformelt* for å drøfte saker av felles interesse for kommunene i regionen.

Det følger av *andre ledd første punktum* at deltakerkommunene ikke kan gi et regionråd myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, det vil si en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter). *Andre punktum* åpner for at deltakerne likevel kan gi regionråd myndighet til å treffe slike vedtak der vedtaket dreier seg om interne forhold i regionrådet. Av lovtekniske hensyn er bestemmelsen utformet slik at den etter ordlyden omfatter både regionråd som er eget rettssubjekt, og regionråd som ikke er eget rettssubjekt. Regionråd som er eget rettssubjekt, har myndighet til for eksempel å ansette, si opp, suspendere mv. ansatte uten at deltakerne gir det myndighet til dette. Bestemmelsen har således selvstendig betydning kun for regionråd som ikke er eget rettssubjekt, hvor regionrådet må få slik myndighet fra deltakerne dersom det skal kunne treffe slike vedtak.

Deltakerkommunene kan videre gi regionrådet i oppdrag å stå for gjennomføringen av tilskuddsordninger.

Tredje ledd fastslår at *regionråd* skal være en del av det offisielle navnet på regionrådet.

Det følger av *fjerde ledd* at de øvrige kapitlene i loven gjelder tilsvarende så langt de passer, for samarbeid organisert som regionråd.

Til § 18-2 Deltakeransvar

Denne bestemmelsen har samme innhold som § 19-2 om deltakeransvar i et kommunalt oppgavefellesskap. Det henvises derfor til merknadene til denne bestemmelsen.

Til § 18-3 Råd

Rådet er det øverste organet i regionrådet, jf. *første ledd første punktum*. Det er også det eneste obligatoriske organet i regionrådet. *Andre punktum* fastslår at hver deltaker skal være representert i

rådet. Loven fastsetter ikke noe høyeste totalt antall medlemmer i rådet, men det kan ikke være færre enn to – som en følge av at hver deltaker minst må ha én representant i organet og det minst må være to deltakere for å danne et regionråd. Antall medlemmer den enkelte deltaker skal ha i rådet, skal fremgå av samarbeidsavtalen, jf. § 18-3.

Første ledd tredje punktum fastslår at det er kommunestyret selv som velger kommunens medlemmer og varamedlemmer. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

Etter første ledd fjerde punktum er det kun medlemmene av kommunestyret i den enkelte deltakerkommune som kan velges som medlem eller varamedlem av regionrådet.

Første ledd femte punktum fastsetter at representantene selv velger en leder og nestleder om ikke noe annet er avtalt.

Andre ledd fastsetter at regionrådets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år om ikke annet er avtalt. Den enkelte deltaker kan skifte ut de medlemmer og varamedlemmer vedkommende selv har valgt, når som helst i løpet av valgperioden. Dette må skje ved nyvalg hvor samtlige medlemmer og varamedlemmer er på valg. Det er likevel adgang til å gjenvelge én eller flere av de sittende medlemmene og varamedlemmene.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at rådet i regionrådet kan opprette andre organer til å hjelpe seg i styringen av regionrådet. Etter *andre punktum* skal medlemmene av slike organer velges av rådet selv. Det er ikke adgang til å delegeres denne myndigheten til andre. Disse organene vil være folkevalgte organer, jf. § 5-1. Rådet kan også ansette en daglig leder til å forestå den daglige ledelsen av oppgavefellesskapet.

Til § 18-4 Samarbeidsavtale

Det følger av *første ledd* at deltakerne i samarbeidet skal inngå en skriftlig samarbeidsavtale for regionrådet.

Samtlige kommunestyre skal selv vedta avtalen, jf. *andre ledd*, det vil si at myndigheten til å vedta samarbeidsavtalen ikke kan delegeres. Også endringer i samarbeidsavtalen som gjelder forhold som nevnt i fjerde ledd, må vedtas av kommunestyrene selv. Endring av disse punktene i samarbeidsavtalen krever derfor at alle deltakerne er enige om endringene.

Myndighet til å gjøre endringer i avtalen som gjelder andre forhold enn de som er omtalt i fjerde ledd, er etter *tredje ledd* lagt til rådet i regionrådet. Denne myndigheten kan ikke delegeres til andre.

Slike endringer må vedtas med et flertall på minst to tredeler. Det kan imidlertid avtales i samarbeidsavtalen at også slike endringer skal behandles i de enkelte deltakeres kommunestyre. I så fall kreves det enighet mellom samtlige deltakere for å endre avtalen.

Fjerde ledd fastsetter hvilket materielt innhold samarbeidsavtalen minimum må ha. Samarbeidsavtalen kan imidlertid også regulere andre forhold enn de som er obligatoriske etter loven. Bestemmelsen regulerer ikke konsekvensene av at avtalen ikke inneholder alle de obligatoriske punktene, hverken mellom deltakerkommunene eller mellom andre som har inngått avtale med regionrådet. Dette vil være gjenstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Bokstav a bestemmer at det skal fremgå av samarbeidsavtalen hva regionrådet skal hete.

Det skal fremgå av avtalen om regionrådet er et eget rettssubjekt eller ikke, jf. *bokstav b*.

Det følger av *bokstav c* at det skal stå i samarbeidsavtalen hvor mange medlemmer hver deltakerkommune skal ha i rådet.

Det følger av *bokstav d* at samarbeidsavtalen skal oppgi hvilken type saker regionrådet skal kunne behandle.

Etter *bokstav e* skal avtalen dessuten inneholde en oversikt over hvilken vedtaksmyndighet som er lagt til regionrådet. Regionrådet har ingen myndighet direkte etter loven (legalkompetanse). Rådets myndighet beror på hvilke saker deltakerne gir rådet i oppdrag å behandle, og hvilken vedtaksmyndighet deltakerkommunene positivt gir oppgavefellesskapet i samarbeidsavtalen. Etter § 18-1 kan regionrådet gis myndighet til å forvalte tilskuddsordninger og til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, hvis de gjelder interne forhold i regionrådet.

Det følger av *bokstav f* at deltakernes eierandel i regionrådet skal være oppgitt for de enkelte deltakerne. Dersom det ikke er samsvar mellom en deltakers ansvarsandel og eierandel, må dette fremgå av samarbeidsavtalen. Både eierandelen og ansvarsandelen må i så fall angis i avtalen.

Det følger av *bokstav g* at avtalen skal inneholde nærmere bestemmelser om uttreden av regionrådet. Dette kan for eksempel være regler for det økonomiske oppgjøret.

Etter *bokstav h* skal samarbeidsavtalen også inneholde regler om hvordan samarbeidet skal oppløses. Dette kan for eksempel være nærmere regler om oppnevning av et avviklingsstyre ved oppløsning av samarbeidet. Så lenge regionrådet eksisterer, vil det ha samme plikter etter arkivloven som kommuner. Ved en eventuell oppløsning

av rådet vil det imidlertid ikke følge klart av arkivloven hvem som skal ha ansvar for å oppbevare arkivet, jf. arkivansvaret i henhold til arkivloven §§ 6 og 10 og arkivforskriften §§ 5-1 tredje ledd og 5-3 første ledd. Arkivfaglige prinsipper tilsier at arkiver fra en arkivskaper skal holdes samlet og adskilt fra andre arkivskaperes arkiver. Arkivmaterialet kan altså ikke deles opp med sikte på fordeling mellom de kommunene som har vært deltakere i regionrådet. Deltakerkommunene må derfor i samarbeidsavtalen ta stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles etter en eventuell oppløsning.

Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

Alminnelige motiver: punkt 18.6.4

Til § 19-1 Kommunalt oppgavefellesskap

Første ledd fastslår at to eller flere kommuner, eller to eller flere fylkeskommuner, eller én eller flere kommuner og én eller flere fylkeskommuner, sammen kan opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Vedtak om å opprette et oppgavefellesskap må gjøres av kommunestyrene eller fylkestingene i alle deltakerkommunene.

Oppgavefellesskap kan både benyttes til enkle og mindre omfattende samarbeid, som samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, kommuneadvokat og lignende, og til større og mer omfattende samarbeid. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte. Den enkelte lov vil imidlertid kunne legge begrensninger på muligheten til å samarbeide på et område. Dette kan for eksempel skje ved at loven eksplisitt stenger for å overlate oppgaven til andre, eller ved at man etter en helhetlig tolkning av rettskildebildet kommer til at oppgaven ikke kan overlates til andre. Deltakerkommunene kan også gi oppgavefellesskapet myndighet til å treffe de vedtak som er nødvendig for å løse de felles oppgavene. Se likevel andre ledd, som legger visse begrensninger på denne adgangen.

Det følger av *andre ledd første punktum* at deltakerkommunene ikke kan gi et oppgavefellesskap myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, det vil si en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter). *Andre punktum* åpner for at delta-

kerne likevel kan gi oppgavefellesskapet myndighet til å treffe slike vedtak der vedtaket dreier seg om interne forhold i oppgavefellesskapet. Av lovtekniske hensyn er bestemmelsen utformet slik at den etter ordlyden omfatter både oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, og oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt. Oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, har myndighet til for eksempel å ansette, si opp og suspendere ansatte uten at deltakerne gir det myndighet til dette. Bestemmelsen har således selvstendig betydning kun for oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, hvor oppgavefellesskapet må få slik myndighet fra deltakerne dersom det skal kunne treffe slike vedtak.

Tredje ledd fastslår at *kommunalt oppgavefellesskap* skal være en del av det offisielle navnet på samarbeid etter denne bestemmelsen.

Det følger av *fjerde ledd* at de øvrige kapitlene i loven gjelder tilsvarende så langt de passer for oppgavefellesskapet.

Til § 19-2 Deltakeransvar

Det fremgår av *første ledd* at deltakerne i et oppgavefellesskap vil ha et delt ansvar for fellesskapets forpliktelser. Ingen av deltakerne kan påta seg et solidaransvar for fellesskapets forpliktelser. Deltakernes ansvarsandel skal fremgå av samarbeidsavtalen dersom denne avviker fra eierandelen. Summen av deltakernes ansvarsandeler må dekke oppgavefellesskapets totale forpliktelser, altså 100 prosent, eller 1/1. At den enkelte deltakers ansvar er ubegrenset, innebærer at ansvaret ikke kan begrenses for eksempel til å gjelde særlig angitte deler av oppgavefellesskapets forpliktelser eller til å gjelde en viss sum. Den enkelte deltaker hefter med hele sin formue – både sin andel av oppgavefellesskapets formue og sin øvrige formue – for sin ansvarsandel av oppgavefellesskapets totale forpliktelser.

Andre ledd fastsetter nærmere vilkår for at en av oppgavefellesskapets kreditorer kan gå på deltakerne. Kreditorer kan ikke kreve sin fordring dekket av én eller flere av deltakerkommunene umiddelbart. Kreditor må fremsette kravet mot oppgavefellesskapet, og først 14 dager etter påkrav kan kreditor gjøre sin fordring gjeldende overfor deltakerkommunene dersom oppgavefellesskapets ikke har oppfylt forpliktelsen sin, jf. *første og andre punktum*. Kreditor kan bare kreve deltakerkommunene for den andel av fordringen som den enkelte deltakerkommune er ansvarlig for, jf. nr. 1. *Tredje punktum* fastslår at en deltakerkommune som har måttet innfri sin del av en for-

dring etter andre punktum, kan kreve sitt utlegg dekket av oppgavefellesskapet. Ettersom ansvarsforholdet utad forutsettes å svare til den interne ansvarsfordelingen, er det ikke lovfestet noen regressrett mot de øvrige deltakerne.

Tredje ledd lovfester det som allerede følger av alminnelig obligasjonsrett, nemlig at en deltaker som trer ut av et oppgavefellesskap, fortsetter å være ansvarlig for forpliktelser oppgavefellesskapet hadde på uttredelsestidspunktet. Noe annet krever at kreditorene aksepterer at bare de gjenværende deltakerne hefter for forpliktelsene. Også der et oppgavefellesskap oppløses, vil deltakerne fortsette å hefte for oppgavefellesskapets forpliktelser.

Til § 19-3 Representantskap

Det følger av *første ledd første punktum* at representantskapet er det øverste organet i oppgavefellesskapet. Det er også det eneste obligatoriske organet i oppgavefellesskapet. Samtlige deltakere skal delta med minst ett medlem i representantskapet, jf. *andre punktum*.

Loven fastsetter ikke noe høyeste totalt antall representantskapsmedlemmer, men det kan ikke være færre enn to representanter – som en følge av at hver deltaker minst må ha én representant i organet og det minst må være to deltakere for å danne et oppgavefellesskap. Antall medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet, skal fremgå av samarbeidsavtalen.

Første ledd tredje punktum fastslår at det er kommunestyret selv som oppnevner kommunens medlemmer og varamedlemmer i representantskapet. Denne myndigheten kan derfor ikke delegeres. *Første ledd fjerde punktum* gjør unntak fra forrige punktum ved å åpne for at kommunestyret kan delegere til kommunerådet å velge kommunens medlem(mer) og varamedlem(mer) til representantskapet.

Andre ledd fastsetter at representantene selv velger en leder og nestleder om ikke noe annet er avtalt i samarbeidsavtalen.

Det følger av *tredje ledd* at en eventuell daglig leder i et oppgavefellesskap ikke kan være medlem av representantskapet.

Fjerde ledd fastsetter at representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år om ikke annet er avtalt. Den enkelte deltaker kan skifte ut de medlemmer og varamedlemmer vedkommende selv har valgt, når som helst i løpet av valgperioden. Dette må skje ved nyvalg hvor samtlige medlemmer og varamedlemmer er på valg.

Det er likevel adgang til å gjenvelge én eller flere av de sittende medlemmene og varamedlemmene.

Det følger av *femte ledd* at representantskapet kan opprette et styre eller annet organ til styring av oppgavefellesskapet. Det kan også ansette en daglig leder til å forestå den daglige ledelsen av oppgavefellesskapet. Samtlige deltakere trenger ikke å være representert i slike styringsorganer, som vil være underordnet representantskapet, og som representantskapet har full instruksjons- og omgjøringsrett overfor. Slike organer vil være folkevalgte organer, jf. § 5-1.

Til § 19-4 Samarbeidsavtale

Det følger av *første ledd* at det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale for oppgavefellesskapet.

Etter *andre ledd* skal avtalen vedtas av kommunestyret selv i samtlige av deltakerkommunene. Også endringer i samarbeidsavtalen som gjelder forhold som er nevnt i fjerde ledd, må vedtas av kommunestyrene selv. Endring av disse punktene i samarbeidsavtalen krever derfor at alle deltakerne er enige om endringene.

Myndighet til å gjøre endringer i avtalen som gjelder andre forhold enn de som er omtalt i fjerde ledd, er etter *trede ledd* lagt til representantskapet selv. Slike endringer må vedtas med flertall på minst to tredeler. Det kan imidlertid avtales i samarbeidsavtalen at også slike endringer skal behandles i de enkelte deltakers kommunestyre. I så fall kreves det enighet mellom samtlige deltakere.

Fjerde ledd fastsetter hvilket materielt innhold samarbeidsavtalen minimum skal ha. Samarbeidsavtalen kan imidlertid også regulerer andre forhold enn de som er obligatoriske etter loven. Bestemmelsen regulerer ikke konsekvensene av at avtalen ikke inneholder alle de obligatoriske punktene, hverken mellom deltakerkommunene eller mellom andre som har inngått avtale med samarbeidet. Dette vil være gjenstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Bokstav a bestemmer at det skal fremgå av samarbeidsavtalen hva oppgavefellesskapet skal hete.

Det skal fremgå av avtalen om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt eller ikke, jf. *bokstav b*.

Det følger av *bokstav c* at det skal stå i samarbeidsavtalen hvor mange medlemmer hver deltakerkommune skal ha i representantskapet.

Det følger av *bokstav d* at samarbeidsavtalen skal oppgi de oppgaver og den vedtaksmyndighet som gis til oppgavefellesskapet. Oppgavefellesska-

pet har ingen oppgaver eller myndighet direkte etter loven (legalkompetanse). Oppgavefellesskapets myndighet beror på hvilke oppgaver og hvilken myndighet deltakerkommunene positivt gir oppgavefellesskapet i samarbeidsavtalen. Dette innebærer at dersom det skal gjøres endringer i oppgavene eller myndigheten til oppgavefellesskapet, må samarbeidsavtalen endres.

Etter *bokstav e* skal det fremgå av avtalen dersom deltakerne skal ha plikt til å yte innskudd i oppgavefellesskapet. Dersom det ikke er tatt inn slik bestemmelse i avtalen, er ikke deltakerkommunene forpliktet til å yte noe innskudd. Tilsvarende gjelder for plikt til å yte eventuelle andre bidrag til oppgavefellesskapet.

Det følger av *bokstav f* at eierandelen i oppgavefellesskapet skal være oppgitt for de enkelte deltakerne. Dersom det ikke er samsvar mellom en deltakers ansvarsandel og eierandel, må dette fremgå av samarbeidsavtalen. Både eierandelen og ansvarsandelen må i så fall angis i avtalen.

Etter *bokstav g* skal det fremgå av avtalen om oppgavefellesskapet skal kunne ta opp lån.

Etter *bokstav h* skal avtalen inneholde bestemmelser om hvilken informasjon oppgavefellesskapet skal gi deltakerne om virksomheten i oppgavefellesskapet.

Det følger av *bokstav i* at avtalen skal inneholde nærmere bestemmelser om uttreden av oppgavefellesskapet. Dette kan for eksempel være regler for det økonomiske oppgjøret.

Etter *bokstav j* skal samarbeidsavtalen også inneholde regler om hvordan samarbeidet skal oppløses. Dette kan for eksempel være nærmere regler om oppnevning av et avviklingsstyre ved oppløsning av samarbeidet. Så lenge oppgavefellesskapet eksisterer, vil det ha samme plikter etter arkivloven som kommuner. Ved en eventuell oppløsning av oppgavefellesskapet vil det imidlertid ikke følge klart av arkivloven hvem som skal ha ansvar for å oppbevare arkivet, jf. arkivansvaret i henhold til arkivloven §§ 6 og 10 og arkivforskriften §§ 5-1 tredje ledd og 5-3 første ledd. Arkivfaglige prinsipper tilsier at arkiver fra en arkivskaper skal holdes samlet og adskilt fra andre arkivskapers arkiver. Arkivmaterialet kan altså ikke deles opp med sikte på fordeling mellom de kommunene som har vært deltakere i oppgavefellesskapet. Deltakerkommunene må derfor i samarbeidsavtalen ta stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles etter en eventuell oppløsning.

Kapittel 20. Vertskommune

Alminnelige motiver: punkt 18.7

Dette kapitlet er med enkelte unntak en ren videreføring av gjeldende bestemmelser, jf. utvalgets mandat om at bestemmelsene om vertskommune skal videreføres i den nye kommuneloven. Den eneste endringen med materielt innhold er at § 28-1 g nr. 4 ikke er videreført i forslaget til ny kommunelov. Denne bestemmelsen er ikke lenger aktuell etter at kommunehelsetjenesteloven § 2-4 er opphevet. Videre er § 28-1 d om parlamentarisk styreform ikke videreført. Innholdet i denne bestemmelsen følger nå av § 10-2 første ledd. Det er ellers kun foretatt enkelte språklige endringer i bestemmelsene.

Kapittel 21. Representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper

Til § 21-1 Representasjon av begge kjønn i styret

Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i nåværende kommunelov § 80 a. Det er foretatt enkelte språklige endringer i lovteksten uten at dette er ment å endre innholdet i bestemmelsen.

Kapittel 22. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

Til § 22-1 Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

Alminnelige motiver: punkt 23.2 og 23.3

Bestemmelsen svarer til gjeldende lov § 76 første og andre punktum.

Første ledd viderefører kommunestyrets eller fylkestingets øverste og generelle ansvar for kontrollen med kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Ansaret etter første ledd innebærer også ansvar for at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på betryggende måte. Gjeldende lov § 76 tredje punktum anses derfor som overflødig og foreslås opphevet. Kontrollutvalget vil fortsatt ha et særskilt ansvar for at det blir utført betryggende regnskapsrevisjon, se § 23-2 første ledd.

Andre ledd viderefører kommunestyrets eller fylkestingets rett til å få seg forelagt enhver sak til orientering eller avgjørelse.

Tredje ledd viderefører kommunestyrets eller fylkestingets rett til å gjøre om vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller administrasjonen. Denne retten gjelder bare i samme utstrekning som andre folkevalgte organer eller administrasjonen selv kunne ha gjort om vedtaket.

Kapittel 23. Kontrollutvalg

Til § 23-1 Kontrollutvalget

Alminnelige motiver: punkt 25.1

Bestemmelsen svarer til gjeldende lov § 77 nr. 1 til nr. 3.

Første ledd viderefører kommunestyrets eller fylkestingets plikt til selv å velge et kontrollutvalg. Kontrollutvalget er underlagt kommunestyrets eller fylkestingets styrings- og instruksjonsmyndighet, og skal etter første ledd føre den løpende kontrollen med kommunens eller fylkeskommunens virksomhet på kommunestyrets eller fylkestingets vegne, jf. § 22-1 første ledd. Kontrollutvalget kan ta opp ethvert spørsmål ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som er knyttet til utvalgets kontrollansvar. Kontrollutvalget har ikke ansvar for å føre kontroll med kommunestyret eller fylkestinget eller politiske prioriteringer og vedtak truffet av folkevalgt organ, jf. gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 4 andre ledd. Kontrollutvalget kan likevel uttale seg hvis kommunestyret eller fylkestinget eller folkevalgt organ er i ferd med å treffe eller har truffet et ulovlig vedtak. Kontrollutvalget skal utføre de oppgavene som følger av loven, og skal ikke ha andre funksjoner enn dette, jf. også valgbarhetsbegrensningene i andre ledd.

Andre ledd første punktum viderefører at kommunestyret eller fylkestinget selv også skal velge leder, nestleder og øvrige medlemmer til utvalget. *Andre punktum* endrer gjeldende rett og stiller nå krav til at utvalget skal ha minst fem, mot tidligere tre, medlemmer. *Tredje punktum* viderefører kravet om at kontrollutvalget skal ha minst ett medlem som også er medlem i kommunestyret eller fylkestinget.

Tredje ledd bokstav a til f viderefører reglene i § 77 nr. 2 om hvem som ikke kan velges til kontrollutvalget. *Bokstav g* er ny og utelukker personer med sentrale stillinger eller verv i kommunale eller fylkeskommune selskaper fra kontrollutvalget. Utelukkelsesregelen i bokstav g gjelder kun personer som er knyttet til et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. Videre gjelder den kun personer som er leder av eller har en annen ledende stilling i et slikt selskap, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et slikt selskap. *Bokstav h* er også ny og utelukker personer som har en ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem av styret i et regionråd eller et kommunalt oppgavefelleskap. Valgbarhetsreglene i tredje ledd kommer i tillegg til de generelle valgbarhetsreglene i §§ 7-2 og 7-3.

Fjerde ledd første punktum viderefører kommunestyrets og fylkestingets rett til å foreta nyvalg av kontrollutvalgets medlemmer. *Andre punktum* presiserer at kommunestyret eller fylkestinget må velge alle medlemmer til kontrollutvalget på nytt hvis kommunestyret eller fylkestinget vil skifte ut ett eller flere av medlemmene, jf. gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 3.

Til § 23-2 Kontrollutvalgets ansvar og myndighet

Første ledd slår fast kontrollutvalgets ansvar for at det utføres ulike former for revisjon og kontroll. *Bokstav a til d* svarer til gjeldende § 77 nr. 4 og § 77 nr. 5. *Bokstav a* innebærer et ansvar for at regnskapsrevisjonen er forsvarlig og tilfredsstillende kravene til regnskapsrevisjon etter kapittel 24. *Bokstav b* slår fast et generelt ansvar for at det føres kontroll med økonomiforvaltningen. Kontrollutvalgets ansvar etter bokstav b er ikke begrenset av eller begrenset til kontrollen som regnskapsrevisor skal utføre etter § 24-9. *Bokstav c og d* innebærer et ansvar for at det utføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, se også §§ 23-3 og 23-4 om kontrollutvalgets plikt til å utarbeide særlige planer for slik kontroll. *Bokstav e* fastsetter en generell plikt for kontrollutvalget til å påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak som gjelder revisjonsrapporter, blir fulgt opp. Dette bygger på gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg §§ 8 og 12.

Andre ledd første punktum viderefører møte- og taleretten som kontrollutvalgets leder har etter gjeldende § 77 nr. 1 siste punktum. *Andre punktum* presiserer at kontrollutvalgets leder har adgang til å gi møte- og taleretten etter første punktum til et medlem i kontrollutvalget.

Tredje ledd viderefører kontrollutvalgets rett i gjeldende § 77 nr. 7 til å kreve opplysninger mv. og til å gjennomføre undersøkelser som utvalget mener er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sin kontroll. Retten til å kreve opplysninger er ikke begrenset av taushetsplikt. Det er kontrollutvalget selv som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendige å kreve, og hvilke undersøkelser som er nødvendige å gjøre.

Fjerde ledd første punktum gir kontrollutvalget en særskilt rett til å være til stede i lukkede møter i kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer. Bestemmelsen viderefører forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 4 første ledd andre punktum. *Andre punktum* svarer til forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 4 første ledd tredje punktum, som gir kommunestyret eller fylkestinget rett til likevel å bestemme at kontrollut-

valget ikke har rett til å være til stede i lukket møte i kommunestyret eller fylkestinget. *Fjerde ledd andre punktum* utvider kommunestyrets eller fylkestingets rett til også å gjelde lukkede møter i kommunerådet eller fylkesrådet.

Til § 23-3 Plan for forvaltningsrevisjon

Alminnelige motiver: punkt 26.3

Første ledd viderefører definisjonen av forvaltningsrevisjon i gjeldende § 77 nr. 4 andre punktum. *Første ledd* utvider definisjonen med at forvaltningsrevisjon også kan innebære å gjøre vurderinger av om lov og forskrift eller kommunens eller fylkeskommunens reglementer følges (regel etterlevelse). Forvaltningsrevisjon vil for eksempel også kunne gå ut på å vurdere om ressursene brukes til å løse oppgaver i samsvar med kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, herunder de forutsetningene som vedtaket bygger på. Forutsetningen for vedtak vil ofte ha betydning for hvordan kommunestyrets eller fylkestingets vedtak må forstås. Forvaltningsrevisjon kan også gå ut på å vurdere om resultatene til virksomheten er i tråd med målene som er satt, og om ressursbruken og virkemidlene er effektiv med tanke på å oppnå målene.

Andre ledd første punktum viderefører kontrollutvalgets plikt til å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon, jf. forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 10 første ledd første punktum. *Første punktum* må forstås slik at planen både skal dekke virksomhet som drives av kommunen eller fylkeskommunen selv, og virksomhet som drives av selskaper som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. Kravet om en slik felles plan er nytt. *Første punktum* presiserer nå at planen må vise hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner på. Kravet om å utarbeide en plan, som vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, må forstås slik at kommunene og fylkeskommunen har plikt til å gjennomføre forvaltningsrevisjoner. Etter *andre punktum* skal planen baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomheter og selskaper. Risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, eller i hvilke selskaper, det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få. Bestemmelsen må forstås slik at det må utarbeides en plan som sikrer at det regelmessig gjennomføres forvaltningsrevisjon på de områdene hvor det er et størst behov for forvaltningsrevisjon,

og i et omfang som er tilpasset kommunens eller fylkeskommunens størrelse, kompleksitet og risiko. Andre punktum erstatter forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 10 første ledd andre punktum.

Tredje ledd første punktum slår fast at kommunestyret eller fylkestinget selv skal vedta planen for forvaltningsrevisjon. *Andre punktum* åpner for at kontrollutvalget likevel kan gjøre endringer i planen. Dette gjelder bare hvis kontrollutvalget har fått slik fullmakt fra kommunestyret eller fylkestinget, jf. forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 10 andre ledd. Slike fullmakter kan være hensiktsmessige for å ivareta at risiko- og vesentlighetsvurderinger kan bli foreldet, og at det av den grunn oppstår behov for å avvike fra den opprinnelige planen.

Til § 23-4 Plan for eierskapskontroll

Alminnelige motiver: punkt 27.4

Første ledd er nytt og definerer hva som menes med eierskapskontroll.

Andre ledd første punktum viderefører kontrollutvalgets plikt til å utarbeide en plan for eierskapskontroll, jf. forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 13 andre ledd første punktum. *Første punktum* presiserer nå at planen må vise hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Kravet om å utarbeide en plan, som vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, må forstås slik at kommunene og fylkeskommunen har plikt til å gjennomføre eierskapskontroller. Etter *andre punktum* skal planen baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap i selskaper. Bestemmelsen må forstås slik at det må utarbeides en plan som sikrer at det regelmessig gjennomføres eierskapskontroll i kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper. Andre punktum erstatter forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 13 andre ledd andre punktum.

Tredje ledd første punktum slår fast at kommunestyret eller fylkestinget selv skal vedta planen for eierskapskontroll. *Andre punktum* åpner for at kontrollutvalget likevel kan gjøre endringer i planen. Dette gjelder bare hvis kontrollutvalget har fått slik fullmakt fra kommunestyret eller fylkestinget, jf. forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 13 andre ledd siste punktum.

Til § 23-5 Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Bestemmelsen svarer til gjeldende lov § 77 nr. 6.

Første punktum viderefører kontrollutvalgets generelle plikt til å rapportere resultatene av sin kontroll til kommunestyret eller fylkestinget. *Andre punktum* er en presisering av kommunedirektørens rett til å få uttale seg i saker som gjelder gjennomførte kontroller. Etter bestemmelsen har kommunedirektøren bare uttalelsesrett før kontrollutvalget behandler saken. At kommunedirektøren har slik uttalelsesrett, følger også av det alminnelige prinsippet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Når kontrollsaker etter kontrollutvalgets behandling oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, vil kommunedirektørens rolle være å ekspedere saken videre. Kommunedirektøren kan likevel gi supplerende opplysninger ved oversendelsen til kommunestyret eller fylkestinget hvis saken fra kontrollutvalget inneholder feil eller er direkte misvisende, jf. prinsippet om at saker skal være forsvarlig opplyst.

Til § 23-6 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.

Alminnelige motiver: punkt 27.3

Første ledd viderefører kontrollutvalgets rett til å kreve opplysninger fra de nærmere angitte selskaper, regionråd og kommunalt oppgavefelleskap, jf. gjeldende § 80 første ledd første punktum. Retten gjelder kun opplysninger som er nødvendige for at kontrollutvalget skal kunne gjennomføre sin kontroll. I praksis vil det være revisor som utøver retten til å kreve opplysninger på vegne av kontrollutvalget. Revisor har samtidig tilsvarende rett til å kreve opplysninger, jf. § 24-10.

Første ledd presiserer videre at opplysningene kan kreves fra både daglig leder, styret og selskaps revisor, jf. gjeldende § 80 første ledd første punktum.

Andre ledd presiserer kontrollutvalgets rett til å bestille undersøkelser i selskaper som er nevnt i første ledd, hvis det er nødvendig, jf. gjeldende § 80 første ledd andre punktum. Bestemmelsen innebærer en rett for kontrollutvalget til å få gjennomført nødvendige undersøkelser. I praksis vil det være revisor som utfører undersøkelsene på vegne av kontrollutvalget. Revisor har samtidig tilsvarende rett til å gjennomføre undersøkelser, jf. § 24-10.

Tredje ledd svarer til gjeldende § 80 andre ledd.

Fjerde ledd tilsvarende gjeldende § 80 tredje ledd.

Femte ledd er nytt. *Første punktum* utvider kontrollutvalgets rett til å kreve opplysninger og til å få gjennomført undersøkelser til også å gjelde *andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne*

av kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsen skal ivareta kommunens eller fylkeskommunens behov for innsyn i eksterne virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen, og som ikke faller inn under første ledd. Det kan for eksempel være aksjeselskaper som har kommunalt deleierskap sammen med private, selskaper som er helt uten kommunal eierandel, og stiftelser, og lignende. *Andre punktum* innebærer at retten til opplysninger og undersøkelser etter første punktum bare gjelder for opplysninger og undersøkelser som er nødvendige for å kunne kontrollere om virksomheten oppfylder kontraktsforpliktelser overfor kommunen eller fylkeskommunen.

Til § 23-7 Sekretariatet

Alminnelige motiver: punkt 25.3

Bestemmelsen svarer til gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 20. Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 77 nr. 9.

Første ledd innebærer en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å etablere et sekretariat som skal bistå kontrollutvalget. Det følger av bestemmelsen at sekretariatet skal ha kapasitet og kompetanse som til enhver tid oppfyller kontrollutvalgets behov. Loven stiller ikke nærmere krav til sekretariatets kompetanse. Det faller utenfor sekretariatets oppgave å utføre revisjon. Dette ligger til kommunens eller fylkeskommunens revisjon, jf. § 24-2 første ledd. Se også § 23-7 fjerde ledd bokstav b om at revisor ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget. Dette innebærer visse begrensninger på sekretariatets adgang til å foreta undersøkelser på vegne av kontrollutvalget. Sekretariatet kan innhente tilgjengelig informasjon om ulike områder/forhold og systematisere dette for kontrollutvalget. Sekretariatet kan imidlertid ikke vurdere informasjon opp mot regelverk, vedtak e.l. Slike vurderinger anses som revisjon.

Andre ledd slår fast sekretariatet har en særskilt plikt til å påse at sakene som kontrollutvalget behandler, er forsvarlig utredet, og at kontrollutvalgets vedtak blir satt i verk. Ansvar for å påse at saker er forsvarlig utredet, innebærer likevel ikke et ansvar for å påse at revisjonen er utført etter de krav som gjelder for revisjon. Dette ansvaret ligger til revisor selv.

Utover det ansvaret sekretariatet har etter andre ledd, har kontrollutvalget rom for å fastsette nærmere retningslinjer for sekretariatets oppgaver. Slike retningslinjer må være i tråd med den rollefordeling mellom sekretariatet, administra-

sjonen og revisjonen som loven før øvrig legger opp til.

Tredje ledd slår fast et generelt krav om at sekretariatet skal være uavhengig av både administrasjonen og kommunens eller fylkeskommunens revisjon.

Fjerde ledd utdyper nærmere hvem som ikke kan utføre sekretariatsfunksjonen. Etter *bokstav a* kan ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget, ikke ha andre arbeidsoppgaver i kommunen eller fylkeskommunen. Sekretariatsfunksjonen kan heller ikke legges til personer som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen, jf. *fjerde ledd bokstav b*. Endelig kan heller ikke medlemmer av kontrollutvalget, kommunestyret eller fylkestinget være sekretariat for kontrollutvalget, jf. *fjerde ledd bokstav c*.

Sekretariatet er etter *femte ledd* underordnet kontrollutvalget. Sekretariatet skal følge utvalgets retningslinjer og pålegg. Dette innebærer at dersom personalet i sekretariatet ansettes i kommunen eller fylkeskommunen, vil ikke kommunedirektøren ha instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor sekretariatet innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde. Tilsvarende vil gjelde for kommunerådet eller fylkesrådet der kommunen eller fylkeskommunen har innført parlamentarisk styreform.

I *sjette ledd* blir det presisert at det er kontrollutvalget som skal innstille til kommunestyret eller fylkestinget om hvem som skal være sekretariatet for kontrollutvalget. Denne myndigheten kan således ikke legges til andre, for eksempel kommunedirektøren.

Kapittel 24. Revisjon

Til § 24-1 Valg av revisor

Første til tredje ledd svarer til gjeldende lov §§ 78 nr. 3 og nr. 4.

Første ledd innebærer at det er kommunestyret eller fylkestinget selv som avgjør hvilken revisjonsordning som kommunen eller fylkeskommunen skal ha. Bestemmelsen viderefører friheten til å velge mellom å ansette egne revisorer, å delta i en samarbeidsordning for revisjon eller å inngå avtale med annen revisor (konkurransetutting). Bestemmelsen viderefører også adgangen til å velge ulike revisjonsordninger for ulike deler av revisjonsarbeidet.

Andre ledd innebærer at det også er kommunestyret selv som endelig avgjør hvem som skal være revisor.

Tredje ledd legger myndigheten til å innstille til vedtak om revisjonsordning og valg av revisor til kontrollutvalget.

Fjerde ledd er nytt og slår fast at det er rådet i regionråd etter kapittel 18 og representantskapet i kommunalt oppgavefellesskap etter kapittel 19 som velger regnskapsrevisor for samarbeidet. Dette gjelder bare hvis ikke noe annet er bestemt i samarbeidsavtalen. Som for kommunale eller fylkeskommunale foretak kan det velges en annen (egen) revisor enn den revisoren som skal revidere kommunekassens eller fylkeskommunekassens regnskap.

Til § 24-2 Revisjonens ansvar og myndighet

Alminnelige motiver: punkt 26.1 og 27.4.4

Bestemmelsen slår fast plikter og rettigheter for revisjonen og revisor.

Første ledd innebærer at det er kommunens eller fylkeskommunens revisjon som skal stå for utførelsen av regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll som nevnt i lovforslaget § 23-2 første ledd. Første ledd innebærer at eierskapskontroll eksklusivt legges til kommunens eller fylkeskommunens revisjon, og at dette ikke lenger kan utføres av sekretariatet for kontrollutvalget. Revisor vil også kunne være pålagt å gjennomføre andre revisjons- eller kontrolloppdrag i annet regelverk, se for eksempel § 24-9 om kontroll med økonomiforvaltningen. Bestemmelsen erstatter § 78 nr. 2.

Andre ledd slår fast at revisor skal utføre sitt arbeid i tråd med pliktene som lov eller forskrift gir for revisjonsarbeidet. Nærmere regler om regnskapsrevisjonen er gitt i §§ 24-5 til 24-9. Bestemmelsen viderefører plikten til å utføre revisjonen i samsvar med god kommunal revisjonsskikk. Med *god kommunal revisjonsskikk* siktes det til å utføre revisjon i samsvar med den oppfatning av etiske og revisjonstekniske prinsipper for revisjon av kommuner som til enhver tid er alminnelig anerkjent og praktisert av dyktige og ansvarsbevisste utøvere av yrket. Bestemmelsen erstatter § 78 nr. 1.

Tredje ledd viderefører revisors plikt i gjeldende § 78 nr. 5 til å rapportere om resultatene av revisjonen til kontrollutvalget. Tredje ledd slår i tillegg fast at revisor også skal rapportere om sitt arbeid.

Fjerde ledd viderefører revisors rett i gjeldende § 78 nr. 6 til å kreve opplysninger mv. og til å gjennomføre undersøkelser som revisor mener er nødvendig for at revisor skal kunne utføre de oppdrag som revisor er pålagt, og i samsvar med de

plikter som revisor er underlagt i sitt revisjonsarbeid. Retten til å kreve opplysninger er ikke begrenset av taushetsplikt. Det er revisor selv som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendige å kreve, og hvilke undersøkelser som er nødvendige å gjøre.

Femte ledd viderefører revisors taushetsplikt, jf. gjeldende § 78 nr. 7.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til i forskrift å fastsette nærmere regler for revisor. Hjemmel knytter seg til regler om revisors plikter, krav til revisors kvalifikasjoner, skifte av revisor og regler om begrensninger i revisors taushetsplikt. Se regler om dette i gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Til § 24-3 Revisors møterett, opplysningsplikt osv.

Første ledd første punktum erstatter gjeldende lov § 77 nr. 8. Bestemmelsen presiserer at det er oppdragsansvarlig revisor som har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. *Andre punktum* gir revisor rett til å få sine uttalelser ført inn i møteprotokollen, hvis han eller hun ber om det. Første ledd svarer til gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 19 andre ledd.

Andre ledd slår fast oppdragsansvarlig revisors plikt til å møte i kommunestyrets eller fylkestingets møter. Møteplikten gjelder når det skal behandles saker som angår revisors oppdrag. Bestemmelsen svarer til gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon § 19 første ledd.

Tredje ledd svarer til gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon § 19 andre ledd.

Fjerde ledd innebærer at oppdragsansvarlig revisor er pliktig til å opplyse om forhold som han eller hun har fått kunnskap om under revisjon. Opplysningsplikten gjelder hvis et medlem av kommunestyret eller fylkestinget eller kontrollutvalget krever det. Bestemmelsen svarer til gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon § 20 første ledd.

Femte ledd innebærer at hvis revisor utenfor et møte blir bedt om opplysninger som nevnt i fjerde ledd, har revisor rett til å la være å gi opplysningene og i stedet kreve å gi sine opplysninger i et møte. Bestemmelsen svarer til gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon § 20 andre ledd.

Til § 24-4 Revisors uavhengighet og vandel

Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 79 om revisors uavhengighet. I tillegg til reglene i § 79 er det gitt regler om revisors vandel og uavhengig-

het i gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon §§ 12 til 15. Utvalgets forslag er å samle de nærmere reglene om revisors uavhengighet ogandel i forskrift. Gjeldende § 79 foreslås opphevet som lovbestemmelse, med sikte på at det tas inn regler i forskriften som erstatter dagens lover om uavhengighet. Forslaget er rent lovteknisk. Utvalget har ikke drøftet det nærmere innholdet i reglene om uavhengighet.

Første ledd slår fast som overordnet krav at revisor både skal være uavhengig og skal ha godandel.

Andre ledd gir departementet myndighet til i forskrift å fastsette nærmere krav til revisors uavhengighet ogandel. Forslaget innebærer at regler som i gjeldende § 79 må reguleres i forskrift.

Til § 24-5 Regnskapsrevisjonens innhold

Alminnelige motiver: punkt 26.2.3.1 og 26.2.3.2

Bestemmelsen fastsetter innholdet i regnskapsrevisjonen (finansiell revisjon).

Første ledd angir hovedoppgaven ved regnskapsrevisjon. Oppgaven innebærer å kontrollere at det avlagte årsregnskapet gir pålitelig informasjon om transaksjoner, eiendeler og gjeld, og ut fra dette den økonomiske utvikling og stilling. Med pålitelig informasjon siktes det til at regnskapet oppfyller grunnleggende kvalitetskrav til regnskapsinformasjon, så som fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet, og at regnskapsinformasjonen er fremstilt i årsregnskapet i samsvar med reglene som er bestemmende for innholdet i årsregnskapet, herunder god kommunal regnskapskikk. Oppgaven innebærer også kontroll av om årsregnskapet gjengir informasjon om beløpene i årsbudsjettet og regulert budsjett mv. i samsvar med kravene i lov og forskrift.

Andre ledd innebærer at revisor skal vurdere om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i tråd med reglene om bokføring, jf. lovforslaget § 14-6 syvende ledd.

Tredje ledd første punktum innebærer en plikt for revisor til å vurdere om årsberetningen inneholder lovpålagte opplysninger. *Andre punktum* innebærer at revisor skal vurdere om økonomiske opplysninger i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet, for eksempel at tall i årsberetningen stemmer med tallene i årsregnskapet, og at økonomiske vurderinger i årsberetningen kan underbygges av tallene i årsregnskapet. Bestemmelsen stiller ikke krav til å vurdere kvaliteten på ikke-økonomiske opplysninger i årsberetningen.

Tredje ledd tredje punktum er et nytt krav. Det følger av bestemmelsen at revisor må *se etter* om det i årsregnskapet foreligger *vesentlige avvik* fra årsbudsjettet som det skal redegjøres for i årsberetningen, jf. lovforslaget § 14-7, og at det er redegjort for disse på en tilstrekkelig måte. Oppgaven retter seg både mot vesentlige avvik fra årsbudsjettets talldel (mer- og mindreforbruk i forhold til bevilgede beløp) og mot vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene. Det siktes her til vesentlige avvik som ikke nødvendigvis vil være synlige i årsregnskapet som avvik fra budsjettets talldel, enten det dreier seg om disposisjoner i regnskapet som ikke har hjemmel i bevilgning, eller manglende gjennomføring av kommunestyrets budsjettvedtak. Med begrepet *se etter* siktes det til at revisor må gjennomføre de kontrollhandlingene som kan gjøre revisor oppmerksom på vesentlige avvik fra årsbudsjettet. Dette må forstås slik at det ikke er påkrevd å utføre alle de revisjonshandlingene som er nødvendige for å innhente revisjonsbevis for at det ikke foreligger vesentlige avvik som det skulle vært gjort rede for i årsberetningen.

Siste ledd markerer en plikt for revisor, gjennom regnskapsrevisjonen, til å bidra til å forebygge og avdekke *misligheter* (tilsiktete feil, uredelig regnskapsførsel, underslag og andre former for økonomisk kriminalitet) og *feil* (utilsiktete feil). Bestemmelsen innebærer ikke plikt til å innrette revisjonen med sikte på å kunne avdekke enhver feil eller mislighet.

Til § 24-6 Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon

Alminnelige motiver: punkt 26.2.3.1 og 26.2.3.2

Bestemmelsen fastsetter særlige plikter for regnskapsrevisor ved regnskapsrevisjon. Bestemmelsen understreker risikovurderingens betydning for regnskapsrevisjonen, ved at risikovurderingene må være bestemmende for hvordan revisjonen innrettes, og hvilke revisjonshandlinger som utføres. Bestemmelsen understreker også betydningen av at revisor har skaffet seg et tilstrekkelig grunnlag («bevis») for å kunne gjøre sine vurderinger og trekke konklusjoner. For øvrig gjelder revisors plikter etter § 24-2, herunder plikten til å utføre regnskapsrevisjonen i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Første ledd fastsetter en plikt for revisor til å se etter om kommunen eller fylkeskommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte. Bestemmelsen markerer at undersøkelser av internkontrollen er en grunnpi-

lar i revisors arbeid for å kunne uttale seg om årsregnskapet. Begrepet *den økonomiske internkontrollen* sikter til de delene av internkontrollen som har betydning for å kunne avlegge et regnskap uten vesentlig feilinformasjon.

Etter *andre ledd* skal revisor for det første vurdere risikoen for at det kan foreligge feilinformasjon i årsregnskapet, enten det skulle følge av misligheter eller feil. For det andre skal revisor påse at det er innhentet tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger brudd på lover og forskrifter av vesentlig betydning for årsregnskapet.

Etter *tredje ledd* skal revisor for det første vurdere risikoen for brudd på kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene. Det siktes her til vesentlige avvik som ikke nødvendigvis vil være synlige i årsregnskapet som avvik fra budsjettets talldel, enten det dreier seg om disposisjoner i regnskapet som ikke har hjemmel i bevilgning, eller manglende gjennomføring av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak. For det andre skal revisor påse at det er innhentet tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det i årsregnskapet foreligger vesentlige avvik fra premissene for bruken av bevilgningene.

Til § 24-7 Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor

Alminnelige motiver: punkt 26.2.3.5

Bestemmelsen gjelder regnskapsrevisors plikt til å gi *skriftlige* påpekninger om de angitte forhold til kommunedirektøren og til kontrollutvalget underveis i regnskapsrevisjonen (nummererte brev).

Første ledd angir de forhold som revisor skal påpeke skriftlig. For forholdene nevnt i *bokstav a til d* stiller bestemmelsen opp et vilkår om vesentlighet, som må være oppfylt før revisors plikt til å gi skriftlige påpekninger trer inn. Begrepet *vesentlige* feil og mangler markerer at bestemmelsen ikke gjelder enhver feil og mangel, men at det må foreligge en viss alvorlighetsgrad. Vesentlighetsterskelen etter denne bestemmelsen må forstås som lavere enn den vesentlighetsterskelen som ligger til grunn for regnskapsrevisors uttalelser i revisjonsberetningen etter § 24-8. *Bokstav e* innebærer at *enhver* mislighet skal påpekes, uavhengig av vesentlighet. Ved misligheter gjelder i tillegg bestemmelsene i fjerde ledd.

Andre ledd første punktum angir hvilke påpekninger etter første ledd som skal adresseres til kommunedirektøren, med kopi til kontrollutvalget. *Andre punktum* innebærer at revisor må vurdere om det foreligger særlige grunner som tilsier at skriftlige påpekninger etter første ledd bokstav

a til d likevel skal adresseres direkte til kontrollutvalget. Bestemmelsen stiller ikke krav til hvordan nummereringen skal foretas.

Tredje ledd angir hvilke påpekninger etter første ledd som alltid skal adresseres til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Fjerde ledd første punktum innebærer at revisor må sende (foreløpig) melding til kontrollutvalget straks, hvis revisor har avdekket misligheter eller har blitt kjent med misligheter på annen måte. Det ligger til grunn at revisor først har foretatt visse undersøkelser, og at revisor ikke melder om mistanke om misligheter på et usikkert grunnlag. *Andre punktum* innebærer at etter at revisor har gjort nærmere undersøkelser for å klarlegge saken, må revisor sende nytt brev til kontrollutvalget med nærmere redegjørelse for saksforholdet.

Femte ledd er nytt, og innebærer at revisor skal utarbeide en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som revisor har tatt opp i nummererte brev etter første ledd. Oppsummeringen må også angi hvilke påpekte forhold som ikke er rettet opp.

Til § 24-8 Revisjonsberetning

Alminnelige motiver: punkt 26.2.3.2 og 26.2.3.5

Bestemmelsen gjelder revisors plikt til å rapportere til kommunestyret om resultatet av regnskapsrevisjonen etter § 24-5 i form av en skriftlig revisjonsberetning. Utover bestemmelsene her utformes revisjonsberetningen i samsvar med god kommunal revisjonsskikk. Dette innebærer at formen på beretningen kan forandres over tid, ut fra endringer i revisjonsstandarder og anerkjent praksis i bransjen.

Første ledd første punktum fastsetter fristen for avgivelse av revisjonsberetningen til kommunestyret eller fylkestinget. Etter *andre punktum* plikter revisor å sende kopi av revisjonsberetningen til kontrollutvalget, som skal uttale seg om årsregnskapet, jf. § 14-3 tredje ledd. Også formannskapet eller fylkesutvalget, som innstiller til vedtak om årsregnskap og årsberetning, skal ha kopi. I tillegg skal det sendes kopi til kommunedirektøren, eventuelt rådet i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform (til orientering). *Tredje punktum* innebærer at revisor skal avgi revisjonsberetning ved fristen i første punktum, selv om årsregnskapet eller årsberetningen er ufullstendig eller ikke foreligger. Når årsregnskap og årsberetning foreligger, fullføres revisjonen, tidligere revisjonsberetning kalles tilbake, og ny revisjonsberetning avgis.

Andre ledd angir de spørsmål som revisor all- tid skal uttale seg om (konkludere på) i revisjons- beretningen. Revisor konkluderer på hvert for- hold. *Bokstav a* relaterer seg til § 24-5 første ledd og gjelder revisors konklusjon på om årsregnska- pet er i samsvar med lov og forskrift, herunder om årsregnskapet gir pålitelig informasjon om belø- pene i årsbudsjettet og regulert budsjett. *Bokstav b* relaterer seg til § 24-5 andre ledd og gjelder revi- sors konklusjon på det særskilte attestasjonsopp- draget knyttet til kommunens eller fylkeskommu- nens bokføring. *Bokstav c* og *d* relaterer seg til § 24-5 tredje ledd første og andre punktum og gjel- der revisors konklusjon på om årsberetningen inneholder lovpålagte opplysninger, og om økono- miske opplysninger er konsistente med årsregn- skapet. Uttalelsene etter *bokstav a* til *d* avgis på grunnlag av høy sikkerhet («bekreftelsesoppga- ver»).

Andre ledd bokstav e relaterer seg til § 24-5 tredje ledd tredje punktum og gjelder revisors konklusjon på om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik, enten det gjelder avvik fra budsjettets talldel eller avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene (vesentlige forhold som ikke har budsjettjhemmel, og vesentlige mangler i gjen- nomføringen av vedtatte tiltak). Uttalelsen skal opplyse om revisor har avdekket forhold som *gir grunn til å tro* at årsberetningen ikke gir dek- kende opplysninger om vesentlige budsjettavvik, og avgis på grunnlag av moderat sikkerhet.

Tredje ledd første punktum innebærer at revi- sor skal angi årsaken i revisjonsberetningen, hvis revisor ikke avgir en revisjonsberetning som er positiv og uten forbehold («ren beretning» uten modifiseringer). Det siktes her til tilfeller der revi- sor konkluderer positivt med forbehold, negativt eller med at revisor ikke kan uttale seg. I disse til- fellene skal årsakene til forbehold, negativ konklus- jon eller til at revisor ikke kan uttale seg, angis i revisjonsberetningen. *Andre punktum* innebærer at revisor i tillegg skal angi særskilt i revisjonsbe- retningen hvis revisor mener at årsregnskapet eller årsberetningen ikke bør vedtas slik det fore- ligger. Slik fraråding vil alltid være tilfellet ved negativ konklusjon på årsregnskapet eller årsbe- retningen. Slik fraråding vil normalt også være til- fellet når revisor konkluderer med at det ikke er grunnlag for å uttale seg om årsregnskapet.

Fjerde ledd innebærer at revisor i revisjonsbe- retningen i tillegg skal opplyse om andre forhold. Med *andre forhold* siktes det til opplysninger om eller vurderinger av forhold som ikke gir grunn- lag for å modifisere konklusjonene om årsregn-

skapet eller årsberetningen, men som etter revi- sors vurdering er av vesentlig interesse for bru- kerne av årsregnskapet og årsberetningen og som av den grunn bør fremheves i revisjonsberetnin- gen. Slike opplysninger skal gis når revisor anser det som nødvendig og det følger av god kommun- al revisjonsskikk. Dette omfatter eksempelvis opplysninger om viktige forhold som har vært vurdert i revisjonen, og såkalte presiseringer. Opplysningene kan gjelde forhold som har direkte betydning for årsregnskapet eller årsbe- retningen, og annet. Revisors opplysninger om andre forhold kan gis både for opplysninger som burde vært gitt i årsregnskapet eller årsberetnin- gen, og forhold som det er allerede er opplyst om, men som revisor mener at brukerne bør være særlig oppmerksom på.

Til § 24-9 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

Alminnelige motiver: punkt 26.2.3.3 og 26.2.3.4

Bestemmelsen er ny og innebærer en utvi- delse av regnskapsrevisors ansvar og oppgaver.

Første ledd første punktum innebærer at regn- skapsrevisor skal utføre forenklet revisorkontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak som gjelder for kommunens eller fylkeskommu- nens økonomiforvaltning. Med begrepet *se etter* siktes det til at revisor må gjennomføre de kon- trollhandlingene som kan gjøre revisor oppmerk- som på vesentlige feil og mangler ved økonomifor- valtningen. Dette må forstås slik at det ikke er påkrevd å utføre alle de revisjonshandlingene som er nødvendige for å innhente revisjonsbevis for at det ikke foreligger vesentlige mangler ved økono- miforvaltningen. Med *i hovedsak* siktes det til at kontrollen må rettes mot om det foreligger bety- delige svakheter på de sentrale områdene av øko- nomiforvaltningen. Med *bestemmelser* siktes det til lover og forskrifter. Med *vedtak* siktes det til interne reglementer for kommunens økonomifor- valtning fastsatt av kommunestyret eller fylkestin- get, eksempelvis gebyrreglementer, finansregle- ment, anskaffelsesreglement og lignende, og andre kommunestyre- eller fylkestingsvedtak som er bestemmende for økonomiforvaltningen.

Første ledd andre punktum innebærer at kon- trollen etter første punktum skal bygge på revi- sors vurdering av risikoen for vesentlige feil og mangler i økonomiforvaltningen. Bestemmelsen understreker risikovurderingens betydning for hvordan kontrollen innrettes, og hvilke kontroll- handlinger som skal utføres. Bestemmelsen angir også en plikt for revisor til å legge frem vurderin-

gene for kontrollutvalget. Bestemmelsen stiller ikke krav til hyppighet og tidspunkt for dette.

Andre ledd første punktum innebærer en plikt for revisor til, som basis for uttalelsen etter andre ledd andre punktum, å innhente tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger vesentlige brudd på bestemmelser og vedtak som er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Andre ledd andre punktum stiller opp en plikt for revisor til å rapportere til kontrollutvalget om utfallet av kontrollen, med kopi til administrasjonen, innenfor angitt frist. Bestemmelsen må med bakgrunn i første ledd forstås slik at uttalelsen gis med moderat sikkerhet (konklusjon i negativ form), og at revisor i sin uttalelse ikke skal positivt bekrefte at økonomiforvaltningen ikke lider av vesentlige feil og mangler. Bestemmelsen stiller ikke konkrete formkrav til uttalelsen. Etter tredje punktum skal uttalelsen utformes i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Til § 24-10 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.

Alminnelige motiver: punkt 27.3

Bestemmelsen innebærer at reglene i § 23-6 om kontrollutvalgets rett til opplysninger og rett til å foreta undersøkelser mv. gjelder på tilsvarende måte for revisor ved revisjon og kontroll med selskaper og lignende, så langt reglene i § 23-6 passer.

Kapittel 25. Internkontroll

Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Alminnelig motiver: punkt 24.5.1 og 24.5.2

Første ledd fastslår at kommunedirektøren i kommuner og fylkeskommuner skal føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Dette er hovedbestemmelsen om internkontroll, som for det første fastslår at det er et internkontrollkrav. Det konstateres at det er kommunedirektøren som har dette ansvaret. Videre fremkommer det at kontrollen skal være med *administrasjonens virksomhet*. I dette ligger at internkontrollen ikke gjelder de folkevalgte og folkevalgte organer, men kun den administrative delen av kommunen. Med dette menes alle deler av administrasjonen, det vil si alle sektorer, sentraladministrasjon og så videre, hver for seg og samlet. Kontrollen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Bestemmelsen gjelder ikke direkte for internkontroll i kommu-

nale foretak. Etter § 9-13 i lovforslaget gjelder imidlertid bestemmelsen tilsvarende for daglig leder i kommunale foretak. Bestemmelsen gjelder heller ikke for selvstendige rettssubjekter. Internkontrollansvar for disse følger eventuelt av lovgivningen for disse. Kommunens relasjon til disse og eierstyring vil imidlertid være en del av kommunens virksomhet og vil således være omfattet av internkontrollansvaret.

Det fremgår også av bestemmelsen at kontrollen skal være *systematisk*. I dette ligger det et krav om at arbeidet med internkontroll ikke kan være tilfeldig og spontant, men at det må jobbes med dette på en planmessig og metodisk måte. Det er ikke noe krav om å benytte noe spesielt system eller et krav om ikt-basert styrings- eller avvikssystem, selv om etablerte metoder og ikt-baserte systemer i mange tilfelle vil kunne være praktisk. Det er opp til kommunedirektøren å vurdere hvordan hun eller han mener det er hensiktsmessig å oppfylle kravet om at internkontrollen skal være systematisk. Kontrollen må imidlertid ha et visst omfang og være planmessig for å kunne sies å fylle kravet om at den skal være systematisk.

Til slutt fremgår det også av første ledd at det skal føres slik systematisk kontroll *for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges*. Internkontrollen skal således gjennomgående innrettes slik at den sørger for etterlevelse både av generelle regler i lover og forskrifter og av konkrete vedtak fattet i kommunen. Alle vedtak som fattes av kommunestyret eller annet folkevalgt organ, er selvsagt inkludert her. Også administrasjonens vedtak skal følges lojalt opp nedover i systemet i administrasjonen og er således inkludert.

Bestemmelsen i første ledd vil danne en ramme for og inngå i tolkningen av de øvrige bestemmelsene om internkontroll og om tilsyn med internkontroll i kommuneloven.

I andre ledd stilles det nærmere krav om hva kommunedirektørens ansvar for internkontrollen etter første ledd innebærer. Disse punktene, sammenholdt med det overordnede kravet i første ledd, er lovens minstekrav. Internkontrollen må gjerne også inneholde andre elementer.

I bokstav a er det et krav om å utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Dette er en bestemmelse med krav om en overordnet oversikt over oppgaver, mål og organisering. Ved beskrivelsen av organiseringen bør det også fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Dette vil naturlig innebære slikt som styringslinjer, rapporteringslinjer, delegeringer og så videre. Det kan her

også henvises til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

I *bokstav b* er det krav om at kontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I dette ligger det at det skal gjøres konkrete vurderinger for den aktuelle virksomhet for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. Det vil være opp til administrasjonens leder å bestemme hva slags vurderinger som skal gjøres i forbindelse med at internkontrollen skal være *tilpasset* virksomheten. Loven stiller ikke krav om noen bestemt metode eller fremgangsmåte, men det er et krav at det gjøres en vurdering av både størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold på den eller de enheter det skal føres kontroll med. Dette må også vurderes helhetlig for kommunens samlede virksomhet. I tråd med første ledd må arbeidet med vurderingene være systematisk.

Når det gjelder tilpasning til risikoforholdene, må risikoen først kartlegges og vurderes for å kunne gjøre en slik konkret tilpasning. Det må konkret kartlegges og vurderes hva slags og hvor stor risiko for feil og manglende måloppnåelse som finnes i den aktuelle virksomheten. Både risikoen for uønskede hendelser og hvilke konsekvenser som kan oppstå som følge av slike uønskede hendelser, må kartlegges. Dette blir en form for risiko- og vesentlighetsanalyse som det i dag finnes mange metoder for og mye praksis på. Loven stiller imidlertid ikke noen krav til valg av konkret metode så lenge det gjøres på en slik måte at kravene i loven for øvrig oppfylles.

Loven stiller ikke konkrete krav til når eller hvor ofte slike vurderinger skal gjøres. Kommunedirektøren må selv vurdere, ut fra en helhetsvurdering av det samlede regelverket og de konkrete forhold, når og hvor ofte vurderingene her skal gjøres for å overholde kravet om en systematisk internkontroll.

I *bokstav c* sies det at avvik og risiko for avvik som er avdekket gjennom internkontrollen, skal følges opp. Det fastslås således her en oppfølgingsplikt. Også oppfølgingen skal i tråd med første ledd være systematisk. Det er både avvik som faktisk er konstatert, og risiko for avvik som skal følges opp. Det er kommunedirektøren som har ansvar for å følge opp feil og avvik og risiko for dette. Det er opp til kommunen selv å vurdere og beslutte på hvilken måte oppfølgingen skal gjøres.

I *bokstav d* fremgår krav om at internkontrollen skal dokumenteres. Dette er et overordnet dokumentasjonskrav, og de sentrale elementene, det vil si både systemer, rutiner, instruksjoner og lignende og gjennomføring av konkrete kontroller

og aktiviteter, skal dokumenteres. For øvrig skal dokumentasjonen være i den form og det omfang som er nødvendig eller formålstjenlig. Hva som er nødvendig, må bero på en konkret vurdering av de aktuelle forhold. Kommunedirektøren må selv vurdere det nærmere innholdet av dokumentasjonskravet. Spillerrommet er her stort.

Bokstav e sier at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og forbedres. Evalueringer bør således gjennomføres jevnlig og ved behov. Evalueringene og andre innspill på forbedringsbehov bør også følges opp med forbedringer. Slike forbedringer må selvsagt gjøres innenfor tidsrammer og kostnadsrammer som kommunen selv finner det nødvendig å beslutte innenfor sine prioriteringer.

Til § 25-2 Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn

Alminnelig motiver: punkt 24.5.4

Kommunedirektøren har et ansvar for å rapportere om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn til kommunestyret eller fylkestinget. Det skal rapporteres minst én gang i året. Dette er ment som et minstekrav. Kommunestyret eller fylkestinget vil kunne bestemme at det skal skje hyppigere rapporteringer enten generelt eller for spesielle sektorer. Det kan også bestemme at slik tilleggsrapportering skal skje til et annet folkevalgt organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Den årlige rapporteringen skal imidlertid gå til kommunestyret eller fylkestinget.

Loven stiller ikke noe nærmere krav om hva det skal rapporteres om. I kravet om rapportering om *internkontrollen* ligger dog at det både skal rapporteres om systemer eller det generelle arbeidet og om konkrete kontroller som er gjennomført. Hvor mye det skal sies om dette, og det generelle omfanget av og detaljeringsgraden på en slik rapportering, er det for øvrig opp til kommunestyret å bestemme. Dersom kommunestyret ikke har bestemt noe, vil kommunedirektøren måtte ha frihet til å tilpasse rapporteringen.

I tillegg skal kommunedirektøren rapportere om resultatene fra statlig tilsyn. Også her vil det være opp til kommunestyret, eventuelt kommunedirektøren, å bestemme omfanget av rapporteringen.

Til § 25-3 Statlig tilsyn med internkontrollen

Alminnelig motiver: punkt 24.5.3

I denne bestemmelsen gis det hjemmel for at staten kan føre tilsyn med de lovpålagte pliktene

om internkontroll. Tilsynsmyndigheten er i loven lagt til departementet. Det sies at departementet *kan føre tilsyn med kommunene og fylkeskommunene*. Bestemmelsen åpner således for slikt tilsyn, men det fastsettes ikke her noen plikt eller noe krav om hyppighet av slikt tilsyn.

Tilsynshjemmelen er begrenset til tilsyn med internkontroll som gjelder kommuneplikter, det vil si plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Annen internkontroll som kommunen gjør, vil det således ikke kunne føres tilsyn med.

Nærmere regler om hva det kan føres tilsyn med, saksbehandling og så videre følger av de ordinære regler om tilsyn etter bestemmelsene i kapittel 10 A. Av disse bestemmelsene fremgår det blant annet at det er snakk om lovligheitsilsyn. Det innebærer at et tilsyn med internkontrollen i kommunen skal være et tilsyn med om kravene i § 25-1 er oppfylt. Eventuell annen internkontroll, for eksempel av krav og bestemmelser i særlovgivning, kan det ikke føres tilsyn med med hjemmel i denne bestemmelsen. Slikt tilsyn må ha hjemmel i den aktuelle særlov. Tilsyn etter bestemmelsen her og tilsyn etter særlov kan godt gjøres samtidig dersom det anses som hensiktsmessig, men det må være tydelig hva som er hva, og at det finnes hjemmel for det aktuelle tilsynet.

Kapittel 26. Kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn

Til § 26-1 Gjennomføring av lovpålagt kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn

Alminnelige motiver: punkt 28.4

Bestemmelsen er ny og stiller krav til kommunen og fylkeskommunen dersom lovpålagt tilsyn med egen virksomhet eller eiendom skal gjennomføres. Bestemmelsen sier ingenting om når slikt tilsyn kan gjøres. Dette må således ha hjemmel i annen lov.

Bestemmelsen kommer til anvendelse når kommunen skal gjennomføre lovpålagt tilsyn med virksomhet som den selv driver, eller forhold som berører egen eiendom. Kommunen må da legge til rette for at likebehandling sikres, og at tilsynet blir så uavhengig som mulig. At kommunen skal *legge til rette for likebehandling* og uavhengig tilsyn, innebærer at kommunen må jobbe bevisst med dette og ha en plan eller vurdering for hvordan tilretteleggingen skal skje. Det nærmere innhold i tilretteleggingen er opp til kommunen selv.

Å sikre *likebehandling* innebærer at alle det føres tilsyn med, behandles likt, uavhengig av om

dette er en privat, statlig eller kommunal virksomhet.

Å gjennomføre et tilsyn slik at det *blir så uavhengig som mulig*, innebærer at kommunen må planlegge, organisere og utøve tilsynet med tanke på at det mest mulig er, og utad fremstår som, adskilt fra den virksomheten og det tjenesteområdet det skal føres tilsyn med. Helt uavhengig kan tilsynet ikke bli all den tid det er kommunen selv som har ansvaret for å gjøre det. Så lenge kommunen fører tilsyn «med seg selv», blir det ikke uavhengig i ordets egentlige forstand. Hensikten med at tilsynet skal være *så uavhengig som mulig*, er at det skal tilstrebes å gjøre tilsynet så uavhengig som er mulig innenfor samme kommune. På hvilken måte dette gjøres i den enkelte kommune og i den enkelte sektor, er opp til kommunen selv.

Kapittel 27. Eierstyring

Til § 27-1 Eierskapsmelding

Alminnelig motiver: punkt 27.2.4

Bestemmelsen med krav om eierskapsmelding er ny i forhold til gjeldende lov.

I *første ledd* fastslås at kommuner og fylkeskommuner minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Dette kravet om eierskapsmelding for alle kommuner og fylkeskommuner markerer det ansvaret kommunestyret og fylkestinget har for å forvalte verdier og tjenester som er lagt ut i selskaper. Kommunestyret og fylkestinget har ikke adgang til å delegerer myndigheten til å vedta eierskapsmeldinger.

I *andre ledd* oppstilles et krav om hva eierskapsmeldinger som et minimum skal inneholde. Kommunene og fylkeskommunene står fritt til å omtale andre forhold i tillegg til minimumskravene.

Av *bokstav a* følger det at den skal inneholde kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring.

I *bokstav b* fremgår det at eierskapsmeldingen skal inneholde en oversikt over alle virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har en form for eierinteresse i, uavhengig av hvilken organisasjonsform som er benyttet, og uavhengig av eierandelens størrelse. Eierskapsmeldingen skal altså omtale aksjeselskaper og interkommunale samarbeid etter IKS-loven. Dette gjelder uansett om kommunen bare er deleier i aksjeselskapet, og om det er et samarbeid mellom mange kommuner. Også blant annet samvirkeforetak, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid og stiftelser som kommunen eller fyl-

keskommunen har en spesiell interesse i, skal omtales i en eierskapsmelding. Dette gjelder selv om det ikke er naturlig å omtale alle disse virksomhetene som selskaper, og selv om kommunen eller fylkeskommunen ikke har noen direkte eierinteresse i virksomhetene. Tilsvarende gjelder for kommunale og fylkeskommunale foretak selv om disse ikke er selskaper, og selv om kommunen eller fylkeskommunen ikke har noen eierinteresse i foretakene all den tid disse er en del av kommunen eller fylkeskommunen.

I *bokstav c* står det at eierskapsmeldingen skal inneholde opplysninger om kommunens eller fylkeskommunens formål med alle selskapene.

Åttende del. Statlig kontroll og tilsyn

Kapittel 28. Lovlighetskontroll

Paragrafene om lovlighetskontroll i dette kapitlet viderefører med enkelte unntak bestemmelsene om lovlighetskontroll i gjeldende kommunelov § 59 og forskrift 13.01.1993 nr. 4041 om tidsfrist for krav om lovlighetskontroll.

Til § 28-1 Lovlighetskontroll

Alminnelige motiver: punkt 29.1.3

Første ledd første punktum viderefører bestemmelsen om at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Fristen for å klage er tre uker etter at vedtaket ble truffet, jf. *andre punktum*. Det følger av *tredje punktum* at vurderingen av om fristen på tre uker er overholdt, skal skje etter reglene i forvaltningsloven § 30. Et krav om lovlighetskontroll skal fremsettes for det organet som traff vedtaket, jf. *fjerde punktum*. Det følger av *femte punktum* at det organet som traff vedtaket, skal foreta en ny vurdering av et vedtak som er begjært lovlighetskontrollert. Dersom organet opprettholder vedtaket, skal det sendes til departementet.

Etter *andre ledd* kan departementet på eget tiltak kontrollere om et vedtak er lovlig. Dette kan kun gjøres dersom særlige grunner tilsier det. Dette er formelt en innstramming i forhold til gjeldende rett. Departementet og fylkesmannen har likevel hatt en forholdsvis høy terskel for å ta opp vedtak til lovlighetskontroll av eget tiltak. Denne bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil. Det kan for eksempel være aktuelt å ta opp et vedtak til lovlighetskontroll i tilfeller hvor saken har skapt mye oppmerksomhet i kommunen eller fylkeskommunen, og hvor lovlighetskontroll kan bidra til å skape ro i saken.

Til § 28-2 Hva kan lovlighetskontrolleres

Alminnelige motiver: punkt 29.1.3

Det er foretatt visse språklige endringer og tilføyelser i lovbestemmelsen for å gjøre det klarere hva som kan lovlighetskontrolleres, og hva som ikke kan lovlighetskontrolleres. Det fremgår nå direkte av lovteksten, jf. første ledd bokstav a, at det kun er *endelige* vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Det blir videre presisert at andre prosessledende avgjørelser enn om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører, eller vedtak om inhabilitet, ikke kan lovlighetskontrolleres, jf. *andre ledd bokstav a*. Dette er i tråd med gjeldende rett.

Til § 28-3 Innholdet i lovlighetskontrollen

Alminnelige motiver: punkt 29.1.3

Første ledd om hva det skal tas stilling til ved lovlighetskontrollen, er en videreføring av § 59 nr. 4.

Andre ledd er nytt sammenlignet med gjeldende rett. Det følger av denne bestemmelsen at det ikke alltid er nødvendig å foreta en full lovlighetskontroll av alle forhold nevnt i første ledd. Etter *første punktum* kan lovlighetskontrollen begrenses til de forhold som er anført av de kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll. Det følger videre av *andre punktum* at dersom departementet har tatt opp saken til lovlighetskontroll på eget tiltak, bestemmer departementet selv hvilke forhold lovlighetskontrollen skal omfatte.

Tredje ledd er nytt og fastslår at en lovlighetskontroll kun kan omfatte de offentligrettslige sidene av et vedtak. Dette er likevel bare en kodifisering av gjeldende rett. En lovlighetskontroll kan altså ikke omfatte de privatrettslige sidene av et vedtak. Det er domstolene som eventuelt må ta stilling til om det foreligger en privatrettslig forpliktelse for kommunen eller fylkeskommunen.

Det følger av *fjerde ledd* at departementet skal oppheve vedtaket dersom det er gjort feil som gjør det ugyldig.

Etter *femte ledd* blir ikke iverksettelsen av et vedtak påvirket av om vedtaket skal lovlighetskontrolleres. Organet som traff vedtaket, et overordnet kommunalt eller fylkeskommunalt organ eller departementet kan likevel bestemme at iverksettelsen av vedtaket skal utsettes inntil lovlighetskontrollen er gjennomført.

Til § 28-4 Opplysningsplikt

Retten til å kreve opplysninger og innsyn etter denne bestemmelsen gjelder kun ved lovlighetskontroll. Dette er en innstramming sammenlignet med gjeldende rett, hvor denne retten ikke kun gjaldt ved lovlighetskontroll, men var helt generell.

Bestemmelsen gjelder både der departementet foretar lovlighetskontroll, og der departementet vurderer om det skal foreta lovlighetskontroll.

Kapittel 29. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK)

Alminnelige motiver: punkt 19.11

Med betegnelsen ROBEK menes register for betinget godkjenning og kontroll.

Bestemmelsene i dette kapitlet erstatter gjeldende lov § 60.

Til § 29-1 ROBEK-registeret

Første ledd lister opp de situasjoner som medfører at departementet skal føre den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen inn i ROBEK-registeret, som igjen medfører at kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak blir underlagt statlig kontroll jf. § 29-3. Registrering i ROBEK medfører også at kommunen eller fylkeskommunen blir underlagt en særlig orienteringsplikt overfor sine avtaleparter ved låneopptak og inngåelse av leieavtaler, og en særlig plikt til å iverksette tiltak for å bringe økonomien tilbake i balanse, jf. § 29-4.

Første ledd bokstav a og b svarer til det som er praksis etter gjeldende § 60 nr. 1 bokstav a og b.

Første ledd bokstav c erstatter og utvider vilkåret etter gjeldende § 60 nr. 1 bokstav c. Bestemmelsen innebærer at så lenge driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk dekkes inn over flere enn to år etter at merforbruket oppstod, skal kommunen eller fylkeskommunen registreres i ROBEK.

Første ledd bokstav d er ny. Bestemmelsen innebærer at kommuner eller fylkeskommuner som har opparbeidet et akkumulert (samlet) merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen på mer enn tre prosent av driftsinntektene, skal registreres i ROBEK. Med *driftsinntektene* menes alle inntekter i driftsregnskapet (brutto driftsinntekter). Gjeldende § 60 nr. 1 bokstav d oppheves.

Første ledd bokstav e er ny. Bestemmelsen innebærer at en kommune eller fylkeskommune skal registreres i ROBEK hvis økonomiplanen eller årsbudsjettet ikke er vedtatt innen årsskiftet, jf. § 14-3 første ledd. Bestemmelsen innebærer også at en kommune eller fylkeskommune som har fått økonomiplanen eller årsbudsjettet opphevet som følge av lovlighetskontroll etter § 28-1, skal registreres i ROBEK hvis det ikke treffes nytt vedtak om økonomiplan eller årsbudsjett innen den fristen som departementet fastsetter i forbindelse med lovlighetskontrollen.

Første ledd bokstav f er ny. Bestemmelsen innebærer at en kommune eller fylkeskommune skal registreres i ROBEK hvis årsregnskapet ikke er vedtatt innen seks måneder etter regnskapsårets slutt, jf. § 14-3 andre ledd. Bestemmelsen innebærer også at en kommune eller fylkeskommune som har fått årsregnskapet opphevet som følge av lovlighetskontroll etter § 28-1, skal registreres i ROBEK hvis det ikke treffes nytt vedtak om årsregnskap innen den fristen som departementet fastsetter i forbindelse med lovlighetskontrollen.

Andre ledd er nytt. Bestemmelsen i *første punktum* gir departementet myndighet til i enkelttilfeller å bestemme at en kommune eller fylkeskommune ikke skal registreres i ROBEK, selv om vilkårene etter første ledd er oppfylt. *Andre punktum* innebærer at departementet bare kan bruke sin myndighet etter første punktum hvis departementets vurdering er at det er åpenbart at det ikke er behov for at kommunen eller fylkeskommunen underlegges kontroll etter § 29-3.

Til § 29-2 ROBEK-registerets betydning for tredjeperson

Første ledd svarer til gjeldende § 60 nr. 3 andre punktum og innebærer at departementet må gjøre registeret lett tilgjengelig for offentligheten. Enhver har rett til å få tilgang til det som er registrert i registeret.

Andre ledd svarer til gjeldende § 60 nr. 4 andre punktum. Det ligger til grunn at ROBEK-registeret skal ha positiv troverdighet. Det vil si at kommunens eller fylkeskommunens avtaleparter kan legge til grunn at kommuner og fylkeskommuner som er registrert i registeret, er underlagt godkjenning når det gjelder låneopptak og inngåelse av langsiktige leieavtaler. Registeret skal også ha negativ troverdighet. Det vil si at kommunens eller fylkeskommunens avtaleparter kan legge til grunn at kommuner og fylkeskommuner som ikke er registrert i registeret, heller ikke er underlagt godkjenning.

Til § 29-3 Departementets kontroll med årsbudsjettet og låneopptak

Første ledd viderefører departementets plikt til å kontrollere lovligheten av årsbudsjettet og at departementet skal godkjenne vedtak om låneopptak og leieavtaler for kommuner og fylkeskommuner i ROBEK-registeret, jf. gjeldende § 60 nr. 1 og § 60 nr. 2. Kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK, kan ikke iverksette vedtak om låneopptak og leieavtaler før det er godkjent av departementet.

Andre ledd er nytt og gir regler for hvordan departementets godkjenning av vedtak om lån etter første ledd bokstav b skal skje. *Andre ledd første punktum* innebærer at departementet skal fastsette en øvre ramme for årets låneopptak, slik at godkjenningsordningen ikke knytter seg til det enkelte låneopptak/den enkelte låneavtale. Kommuner eller fylkeskommuner i ROBEK kan ikke ta opp lån utover lånerammen uten at departementet først eventuelt har godkjent en økning i lånerammen. Det ligger til grunn at godkjenning av vedtak om leieavtaler etter første ledd bokstav c skjer for den enkelte leieavtale.

Andre ledd andre punktum gir departementet myndighet til i tillegg å fastsette vilkår for bruken av lånerammen. Departementet kan bare bruke denne myndigheten hvis det er nødvendig å fastsette slike vilkår for å ivareta kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Bestemmelsen åpner for at departementet for eksempel kan fastsette som vilkår at lånerammen bare kan finansiere bestemte investeringsprosjekter, eller at lånerammen ikke kan finansiere nærmere angitte investeringsprosjekter. Departementet må vurdere hvordan slike vilkår eventuelt fastsettes, ut fra den konkrete situasjonen. Departementets godkjenning av lånerammen, og eventuelle vilkår for bruken av den, må bygge på en vurdering av kommunens eller fylkeskommunens økonomiske situasjon og på planlagte tiltak i årsbudsjettet. Departementet kan redusere lånerammen hvis kommunen eller fylkeskommunen har ledige ubrukte lånemidler.

Tredje ledd svarer til gjeldende § 60 nr. 4 første punktum. Kravet om godkjenning av lån og leieavtaler trer således ikke inn før det tidspunktet kommunen eller fylkeskommunen er ført inn og registrert i ROBEK. Det er ikke tilstrekkelig at vilkårene i § 29-1 første ledd er oppfylt.

Fjerde ledd er nytt. *Første punktum* innebærer at en låneavtale er ugyldig hvis kommunens eller

fylkeskommunens långiver kjente eller burde ha kjent til at lånet ble tatt opp utover den lånerammen som departementet har fastsatt etter andre ledd første punktum. Bestemmelsen innebærer også at en låneavtale er ugyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver kjente eller burde ha kjent til at lånet ble tatt opp i strid med de vilkårene for bruk av lånerammen som departementet eventuelt har fastsatt etter andre ledd andre punktum. *Andre punktum* innebærer at en langsiktig leieavtale er ugyldig hvis den ikke er godkjent av departementet. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 20.

Til § 29-4 Kommunens og fylkeskommunens orienteringsplikt og tiltaksplikt

Første ledd første punktum svarer til orienteringsplikten som kommuner og fylkeskommuner i ROBEK har etter gjeldende § 60 nr. 5. *Andre punktum* er nytt og innebærer at kommunen eller fylkeskommunen i tillegg må godtgjøre overfor långiver at låneopptak ikke går utover godkjent låneramme og eventuelle vilkår for bruken av lånerammen.

Andre ledd er nytt og innebærer at kommuner og fylkeskommuner i ROBEK har en særlig plikt til å fastsette en plan for og gjennomføre tiltak som er tilstrekkelig til å bringe økonomien tilbake i balanse innenfor fristene for inndecking av merforbruk etter § 14-11.

Tredje ledd er nytt og fastsetter fristene for når tiltaksplanen skal være fastsatt. Tidsfristen avhenger av hvilke vilkår for registrering i ROBEK etter § 29-1 første ledd som inntreffer først.

Fjerde ledd er nytt og innebærer en plikt for kommunen eller fylkeskommunen til å sende tiltaksplanen til departementet til orientering så snart som mulig etter at tiltaksplanen er fastsatt.

Kapittel 30. Betalingsinnstilling og statlig tilsynsnemnd

Til § 30-1 Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling

Første ledd viderefører forbudet mot at andre tar utlegg eller arrest i en kommunes eller fylkeskommunes eiendom, jf. gjeldende § 55 nr. 1.

Andre ledd viderefører forbudet mot at en kommune eller fylkeskommune tas under konkursbehandling eller åpner gjeldsforhandling etter lov 8.6.1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs, jf. gjeldende § 55 nr. 2.

Til § 30-2 Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsmynd

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 56.

Til § 30-3 Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 57.

Til § 30-4 Utarbeiding av revidert årsbudsjett og økonomiplan

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 58.

Kapittel 31. Statlig tilsyn

Til § 31-1 Kapitlets virkeområde

Alminnelige motiver: punkt 29.2

Denne bestemmelsen er en videreføring av dagens bestemmelse (§ 60 a). Enkelte språklige endringer er gjort.

Til § 31-2 Lovlighetstilsyn

Alminnelige motiver: punkt 29.2

Denne bestemmelsen er en videreføring av dagens bestemmelse (§ 60 b). Enkelte språklige endringer er gjort.

Til § 31-3 Innsyn og undersøkelser

Alminnelige motiver: punkt 29.2

Denne bestemmelsen er en videreføring av dagens bestemmelse (§ 60 c). Enkelte språklige endringer er gjort.

Til § 31-4 Pålegg

Alminnelige motiver: punkt 29.2.2

Denne bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av dagens bestemmelse.

Nytt er det imidlertid at dagens bestemmelse om rettesfrist i § 60 d andre ledd er tatt ut. Denne særskilte ordningen med rettesfrist skal således ikke gjelde lenger. De alminnelige forvaltningsrettslige regler gjelder imidlertid. Det vil således fortsatt kunne være aktuelt å sette frister, for eksempel i forbindelse med pålegg om retting.

Det er også nytt at bestemmelsen om henvisning til at forvaltningsloven gjelder i visse saker, er tatt ut fra denne bestemmelsen. Dette reguleres nå i en egen paragraf (§ 31-5).

Til § 31-5 Partsrettigheter

Alminnelige motiver: punkt 29.2.2

Dette er ny bestemmelse til erstatning for dagens § 60 d fjerde ledd. Her gis forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling, partsrettigheter mv. anvendelse i flere saker enn i dag. Kommuner og fylkeskommuner kan nå klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V, VI samt §§ 41 og 42 ved statlig tilsyn generelt og ikke bare ved saker om pålegg.

Til § 31-6 Samordning av statlige tilsynsmyndigheter

Alminnelige motiver: punkt 29.2.5

I denne bestemmelsen er det gjort endringer i forhold til dagens § 60 e første og andre ledd for å styrke samordningen av statlige tilsynsmyndigheter.

I første ledd fastslås samordningsplikten. Nytt er at det presiseres at det er planlagt statlig tilsyn som skal samordnes. Såkalt hendelsesbasert tilsyn, det vil si tilsyn som det plutselig oppstår behov for på bakgrunn av en konkret hendelse, vil uansett måtte gjøres når det er nødvendig. Det er også nytt at samordningsplikten gjelder statlig tilsyn generelt og ikke kun praktiske sider og bruk av reaksjoner slik det tidligere var. Samordningsplikten skal omfatte både planlegging, prioriteringer og gjennomføring av tilsyn. Hva som nærmere ligger i dette, blir beskrevet i de neste leddene i bestemmelsen.

Andre ledd gir som før alle tilsynsmyndigheter en plikt til å underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner. Nytt er det at fylkesmannen kan fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt fylkesmannen for at tilsyn kan gjennomføres det aktuelle året.

Tredje ledd sier at fylkesmannen skal vurdere situasjonen i kommunene og fylkeskommunene. Det skal altså gjøres en vurdering av omfanget av det samlede tilsyn som skal gjøres hos den enkelte kommune eller fylkeskommune. Denne vurderingen må de ulike tilsynsmyndigheter bruke når tilsynsvirksomhet skal planlegges. Fylkesmannen kan også pålegge de øvrige tilsynsmyndigheter å ta hensyn til dette, slik at omfang og detaljeringsgrad tilpasses annen tilsynsvirksomhet. Vilkaet for og målet med slike krav fra fylkesmannen er å unngå at det samlede omfanget av tilsyn i den enkelte kommune blir større enn det som er forsvarlig.

I *fjerde ledd* sies det at fylkesmannen har plikt til å drøfte prioriteringer og gjennomføring av planlagt tilsyn og tilsynsplaner med kommuner og fylkeskommuner.

Til § 31-7 Samordning av tilsynsvirksomhet med kommuner og fylkeskommuner

Alminnelige motiver: punkt 29.2.5

Det er her gjort enkelte endringer i forhold til dagens § 60 e tredje ledd for å styrke samordningen av tilsynsvirksomheten med kommuner og fylkeskommuner.

Første ledd er nytt og pålegger tilsynsmyndighetene å ta hensyn til kommunens og fylkeskommunens egen interne kontrollvirksomhet og det samlede statlige tilsyn som berører den aktuelle kommunen, når tilsynsmyndigheten planlegger, prioriterer og gjennomfører tilsyn. Tilsynsmyndigheten må således sjekke at ikke kommunen eller fylkeskommunen allerede er overbelastet med andre statlige tilsyn eller med egne kontroller. Videre skal tilsynsmyndigheten kjenne til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter som kommunen eller fylkeskommunen har behandlet. Dersom en slik rapport gjelder det samme som tilsynsmyndigheten skulle føre tilsyn med, skal tilsynsmyndigheten vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre et planlagt tilsyn. Innhold, omfang og kvalitet på forvaltningsrevisjonsrapporten vil være sentralt i vurderingen av om det er behov for å føre tilsyn på samme tema.

Andre ledd er en videreføring av tidligere bestemmelse om at tilsynsmyndigheten skal ha dialog med kommunen før pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen vedtas. Hva slags dialog det skal være, må vurderes og tilpasses konkret. At *så langt det er mulig* er tatt ut av loven, er ikke ment å innebære noen realitetsendring. I og med at en dialog kan gjennomføres på så mange måter, er det ikke behov for å ha med disse ordene.

Niende del. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Kapittel 32. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 32-1 Ikrafttredelse

Til § 32-2 Overgangsregler for interkommunale styrever etter § 27 i kommuneloven av 1992

Alminnelige motiver: punkt 18.6.6

Første ledd fastslår at interkommunalt samarbeid som er organisert etter § 27 i kommuneloven av 1992, må omdannes til enten et regionråd eller et kommunalt oppgavefelleskap senest fire år etter at den nye kommuneloven har trådt i kraft. Dersom samarbeidet ikke er omdannet til en annen organisasjonsform eller er oppløst innen fire år etter at loven trer i kraft, skal samarbeidet anses som oppløst.

Andre ledd fastslår at det er styret i § 27-samarbeidet som har myndighet til å vedta at styret skal omdannes til regionråd eller kommunalt oppgavefelleskap. Styret avgjør valg av organisasjonsform med flertallet av de avgitte stemmene. Styret kan på samme vilkår endre vedtektene så langt det er nødvendig for å bringe dem i samsvar med de krav som stilles til samarbeidsavtalen i et regionråd eller et oppgavefelleskap. Det er bare endringer som er nødvendige for å oppfylle kravene til innholdet i samarbeidsavtalen, styret kan vedta.

Det følger av *tredje ledd* at dersom man ønsker å endre på om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke i forbindelse med omdanningen, må samtlige deltakerkommuner vedta dette. Det er deltakerkommunene sammen som avgjør om samarbeidet etter omdanningen skal være et eget rettssubjekt eller ikke. Denne vurderingen kan ikke overprøves av noen andre.

Fjerde ledd innebærer at en omdanning til ny organisasjonsform ikke utløser noen plikt til å innhente privatrettslige eller offentligrettslige samtykker som en følge av omdanningen. Omdanningen vil heller ikke utløse noen offentligrettslige plikter som konsesjonsplikt, skatteplikt eller dokumentasjonsavgiftplikt. Styrets eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres til det nye samarbeidet. Dette gjelder likevel ikke der det nye samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt. I slike tilfeller skal styrets eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres til én eller flere av deltakerkommunene.

Det er i *femte ledd* tatt inn en bestemmelse om omregistrering av hjemmelsforhold i samband med omdanning til ny organisasjonsform. Omregistreringen skjer ved at registreringsinstansen foretar en navneendring i vedkommende register. Bestemmelsen vil særlig være viktig for overføring av hjemmel til faste eiendommer styret eier. Bestemmelsen omfatter imidlertid også andre offentlige registre, som motorvognregisteret. Bestemmelsen innebærer at det ved omdanning til ny organisasjonsform etter denne bestemmelse, det vil si til kommunalt oppgavefelleskap

eller regionråd, ikke skal betales tinglysningsgebyr, dokumentavgift e.l.

Bestemmelsene i fjerde og femte ledd gjelder kun ved omdanning til regionråd eller kommunalt oppgavefelleskap. Dersom styrer etter kommuneloven § 27 blir omdannet til andre organisasjonsformer, vil disse bestemmelsene ikke komme til anvendelse.

Til § 32-2 Endringer i andre lover

Til endring i forvaltningsloven § 28 andre ledd

Alminnelige motiver: punkt 18.8.3

Andre punktum omhandler situasjonen hvor en kommune har gitt et annet rettssubjekt myndighet til å treffe enkeltvedtak på sine vegne. Dersom et enkeltvedtak truffet av dette rettssubjektet blir påklaget, skal klagen behandles av én eller flere særskilte klagenemnder, jf. første punktum, oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet, for eksempel representantskapet i et interkommunalt samarbeid eller generalforsamlingen i et aksjeselskap. Det er ikke foreslått noen regulering av hvordan valg av klagenemnd skal skje. Dette kan deltakerkommunene avtale selv.

Det følger av lovendringen i *tredje punktum* at dersom enkeltvedtaket er truffet av det øverste organet i et eget rettssubjekt, skal klagen likevel behandles av departementet. Dette tilsvarer klageordningen når et enkeltvedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget.

Til endring i offentlighetsloven § 16 første ledd

Alminnelige motiver: punkt 15.4.6

Endringen i offentlighetsloven § 16 første ledd skal sikre at det folkevalgte organet kan få doku-

mentet uten at det mister status som internt dokument i kommunen. På den måten vil kommunen fortsatt kunne unnta dokumentet fra offentlighet dersom de ikke etter en meroffentlighetsvurdering kommer til at det skal frigis.

Til endring i plan og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd andre punktum

Andre punktum bygger på at økonomiplan etter kommuneloven kan ta opp både økonomiske og ikke-økonomiske forhold, og derfor kan utgjøre en fullstendig handlingsdel. Det vil derfor ofte innebære en forenkling å slå økonomiplanen og kommuneplanens handlingsdel sammen. *Andre punktum* legger til rette for dette, hvis den enkelte kommune ønsker det.

Til endring i plan og bygningsloven § 11-4 andre ledd andre punktum

Andre punktum innebærer at fristen for å gjøre forslag til vedtak i kommunestyret offentlig er redusert fra 30 til 14 dager før kommunestyret skal behandle saken. Dette samsvarer med fristen for offentliggjøring av formannskapets innstilling til vedtak om økonomiplan etter kommuneloven § 14-3 fjerde ledd.

Kapittel 32

Lovforslag

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

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 et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Forslag til § 1-1 fra mindretallet (Narud):

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 fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

§ 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 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. Begrensnin-

ger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

§ 2-2 *Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret*

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 organer som er så nær innbyggerne som mulig.

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Forslag fra mindretallet (Flåten):

§ 2-2 utgår.

Kapittel 3. Kommuneinndeling og kommunenavn

§ 3-1 *Kommuneinndeling og kommunenavn*

Hver kommune hører til et fylke. Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune.

Hvis det skal innføres endringer i den kommunale og fylkeskommunale inndelingen, må det gjøres etter regler som er fastsatt i lov.

Vedtak om endring av kommunenavn fattes av Kongen. Før spørsmålet om navneendring kan avgjøres, skal den eller de kommunene som er berørt, få uttale seg.

Fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket.

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.

Folkevalgt organ etter denne loven er

- a) kommunestyre og fylkesting
- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) kommuneråd og fylkesråd
- d) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og partssammensatt utvalg
- e) arbeidsutvalg
- f) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g) kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- h) styre for institusjon
- i) styre for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner
- j) råd og andre styringsorganer for regionråd
- k) representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefelleskap
- l) styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- m) kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov.

Folkevalgte organer som er nevnt i andre ledd bokstav a-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 andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ.

Forslag til § 5-1 tredje ledd tredje punktum fra mindretallet (Bjørnå, Kaldheim og Nordby):

Betegnelsen *byregjering* kan brukes i stedet for kommuneråd.

§ 5-2 Kommunestyre og fylkesting

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 delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne eller annen lov.

Til andre rettssubjekter kan kommunestyret og fylkestinget bare delegere myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Myndighet til å treffe vedtak i saker som gjelder oppgaver som er pålagt i lov, kan bare delegeres til andre rettssubjekter hvis denne loven eller en annen lov gir adgang til det.

§ 5-3 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 ulike tall, 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 ulike tall, 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 minste lovlige medlemstall. 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.

§ 5-4 *Formannskap og fylkesutvalg*

Kommunestyret og fylkestinget velger selv formannskap og fylkesutvalg på minimum fem medlemmer. Kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, skal ikke ha formannskap eller fylkesutvalg.

Medlemmer og varamedlemmer til formannskap og fylkesutvalg velges for fire år av og blant medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget. Valget holdes som forholdvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som avtalevalg.

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.

§ 5-5 *Utvalg*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål, eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten. Kommunestyret kan selv også opprette utvalg med ansvar for en geografisk del av kommunen (kommunedelsutvalg). Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv leder, 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.

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.

§ 5-6 *Direkte valg til kommunedelsutvalg*

Kommunestyret kan selv bestemme at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg

skal velges av innbyggerne i kommunedelen (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og 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 i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.

§ 5-7 *Kommunestyre- og fylkestingskomiteer*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer som saksforberedende organ 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.

Valget gjennomføres på grunnlag av innstilling som inneholder forslag til medlemmer og varamedlemmer til komiteene. Innstillingen skal inneholde like mange navn som antall medlemmer i hver komite, med angivelse av den gruppen hvert medlem representerer. I tillegg kan innstillingen inneholde like mange varamedlemmer som medlemmer, med tillegg av to. Innstillingen vedtas med simpelt flertall.

Komiteene skal settes sammen forholdsmessig etter kjønnsfordelingen i kommunestyret eller fylkestinget. Varamedlemmer til komiteene velges på samme måte som medlemmene, blant kommunestyrets og fylkestingets varamedlemmer.

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.

§ 5-8 *Styre for institusjon*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette egne styre for kommunale eller fylkeskom-

munale institusjoner. Slike styrer 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 velges av de ansatte eller brukerne ved institusjonen det gjelder. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, 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 styrer.

§ 5-9 *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 kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver, og de ansatte. 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 kapittel 7, bortsett fra bostedskravet.

For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for utvalg etter § 5-5.

§ 5-10 *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.

§ 5-11 *Reglement for delegering og innstilling*

Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres, 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 nytt reglement er fastsatt.

Forslag til ny paragraf fra mindretallet (Hopsnes):

§ 5-12 *Konsekvenser av personell kompetanseoverskridelse for vedtak truffet med hjemmel i lov*

Er et vedtak som etter sin art finner sitt beslutningsgrunnlag i lov truffet av noen som ikke har fått delegert kompetanse til det, blir vedtaket ugyldig. Vedtaket er likevel gyldig hvis det er grunn til å regne med at kompetanseoverskridelsen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold eller hvis ugyldighet vil virke sterkt urimelig overfor en part i vedtaket.

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 stemmerett bare hvis 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

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.

§ 6-3 Direkte valg av ordfører

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta at innbyggerne i kommunen skal velge ordføreren ved direkte valg.

Direkte valg av ordfører holdes samtidig med valg til kommunestyret og fylkestinget. Alle partier og grupper som stiller liste ved kommunestyrevalget og fylkestingsvalget, har rett til å nominere én ordførerkandidat.

Valget skjer som preferansevalg. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av slikt valg. Valgloven gjelder så langt den passer.

En direkte valgt ordfører får plass i kommunestyret eller fylkestinget på sitt partis eller sin gruppes kvote. En direkte valgt ordfører får også plass i formannskapet eller fylkesutvalget på sitt partis eller sin gruppes kvote. Hvis partiet eller gruppen står uten plass i organer som er omtalt i dette ledet, får ordføreren den siste plassen.

Hvis en direkte valgt ordfører trer endelig ut av vervet, bestemmer kommunestyret og fylkestinget selv om det skal avholdes nytt direkte valg, eller om ny ordfører skal velges av kommunestyret og fylkestinget selv for resten av valgperioden.

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 og 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 eller direkte valg av ordfører, tar kommunestyret stilling til om disse valgene er gyldige, før en avholder øvrige valg.

Når det er avgjort at valg som nevnt i andre ledd er gyldige, velges ordfører, varaordfører, formannskap eller fylkesutvalg 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 denne loven eller en annen lov bestemmer noe annet.

Kommunestyre og 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

- kommuneråd og fylkesråd
- utvalg, inkludert kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og partssammensatt utvalg
- felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- styre for institusjon
- styre etter § 10-8
- styringsorgan for et regionråd
- representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefellesskap
- styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov.

Ved valg til rådet i et regionråd gjelder bare tredje ledd bokstav c.

En person er valgbar og plikter å ta imot valg hvis følgende vilkår er oppfylt:

- Han eller hun har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.
- Han eller hun er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller en av kommunene i fylket på tidspunktet for det aktuelle valget.
- Han eller hun skriftlig har samtykket til å stille til valg.

Når styre for en institusjon, styre etter § 10-8, folkevalgt organ for kommunalt oppgavefelleskap med unntak av representantskapet, og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skal velges, er også de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en annen kommune når valget skjer, valgbare.

Alle 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) den som foretar revisjon av kommunen eller fylkeskommunen
- g) lederen av sekretariatet for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen
- h) ansatte i sekretariatet til kommunerådet eller fylkesrådet som har fått delegert myndighet fra rådet.

Medlemmer og varamedlemmer av kontrollutvalget kan ikke velges som

- a) ordfører og varaordfører
- b) medlem og varamedlem av formannskap eller fylkesutvalg
- c) medlem og varamedlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ med beslutningsmyndighet
- d) medlem av kommuneråd eller fylkesråd
- e) medlem og varamedlem av kommunestyrekomite eller fylkestingskomite.

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 regionråd eller kommunalt oppgavefelleskap, er ikke valgbar til styret for virksomheten.

En kandidat ved kommunestyrevalget er ikke valgbar til stemmestyret (valgloven § 4-2) i kommunen. En kandidat ved stortingsvalget eller fyl-

kestingsvalget er ikke valgbar til stemmestyret i kommunene i fylket.

Første ledd bokstav b og c gjelder ikke ved valg til underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefelleskap.

En kandidat som ellers ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar hvis han eller hun har fratrudd 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 hvis 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 delings-tall 1, 2, 3, 4 osv. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har det største stemmetallet. Har listene samme stemmetall, 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 blir representert i organet med minst fire medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent fra listen. Blir listen representert med tre eller færre medlemmer, skal begge kjønn være representert fra listen. Hvis det viser seg at fremgangsmåten i andre ledd fører til at ett kjønn vil bli representert med færre medlemmer fra en liste enn det som følger av kravene i første eller andre punktum, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på listen inntil kravet om kjønnsbalanse er oppfylt.

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.

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 tredje og fjerde ledd følges hvis det er mulig.

Hvis det er mulig, skal hver liste tildeles så mange varamedlemmer som den får medlemmer, med tillegg av to. Varamedlemsplassene fordeles ved fortsatt opptelling på samme måte som bestemt i andre og tredje ledd.

Forslag fra mindretallet (Hopsnes og Narud):

§ 7-6 fjerde ledd utgår.

§ 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 innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer. Innstillingen skal inneholde like mange navn som det skal velges medlemmer, og det skal angis hvilken gruppe medlemmene representerer. I tillegg kan innstillingen for hver gruppe inneholde like

mange varamedlemmer som medlemmer, med tillegg av to. 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. Hvis det viser seg at fremgangsmåten i andre ledd fører til at ett kjønn vil få færre medlemmer enn det som følger av første og andre punktum, skal det nødvendige antall kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn for å oppnå balanse mellom kjønnene. 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 hvis det er mulig.

Når varamedlemmer skal velges, skal fremgangsmåten 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 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 det. 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 og nyvalg

Hvis medlemmer har forfall til et møte i et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer i den nummerorden de er valgt, hvis det er mulig. Vara-

medlemmer skal innkalles fra den gruppen der det er forfall.

Hvis en folkevalgt i andre organer enn kommunestyret og fylkestinget er innvilget fritak i minst tre måneder, kan kommunestyret eller fylkestinget selv velge settemedlem for den perioden fritaket gjelder. Ved valg av settemedlem skal rekkefølgen på listen for varamedlemmer følges.

Hvis medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget trer endelig ut, og hvis de er valgt ved forholdsvalg, skal varamedlemmer fra samme liste tre inn i deres sted i den nummerorden varamedlemmene er valgt. Hvis medlemmer av kommunestyret er valgt ved flertallsvalg, skal varamedlemmer tre inn i den nummerorden de er valgt.

Hvis et medlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre, fylkesting, kommunestyrekomite eller fylkestingskomite trer endelig ut, skal det velges et nytt medlem, selv om det er valgt varamedlem. Det nye medlemmet skal velges fra den samme gruppen som det uttrede medlemmet tilhørte. Hvis det viser seg at denne fremgangsmåten fører 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 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 fremgangsmåten 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 suppleringsvalg etter fjerde og sjette ledd kan gruppen selv foreslå hvem som skal rykke inn på den ledige plassen. Gruppen informerer deretter kommunestyret, formannskapet, fylkestinget eller fylkesutvalget, som velger den foreslåtte kandidaten hvis de lovbestemte vilkårene er oppfylt.

§ 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, 353, kapittel 27 eller 30, og forholdet er knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste 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 siktelsen eller tiltalen 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 og krav på arbeidsgodtgjøring etter reglene i §§ 8-4 og 8-5 i inntil ett år. Dette gjelder likevel bare hvis den folkevalgte er frikjøpt fra sitt ordinære arbeid tilsvarende 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.

Forslag fra mindretallet (Bjørnå, Flåten, Narud og Stokstad):

§ 7-11 andre og fjerde ledd utgår.

§ 7-11 femte ledd skal lyde:

Et vedtak om å suspendere en folkevalgt 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 arbeidstakere som er folkevalgte og bosatt i et annet nordisk land.

§ 8-3 *Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer. Taushetsplikt*

Kommunestyret og fylkestinget har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter, med de begrensningene som følger av denne bestemmelsen. Andre folkevalgte organer har, med de samme begrensningene, rett til innsyn i alle saksdokumenter som omfatter de delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde.

Et folkevalgt organ kan bare få innsyn i saksdokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger hvis det er nødvendig av hensyn til behandlingen av en konkret sak, og hvis forvaltningsloven § 13 b hjemler unntak fra taushetsplikten.

Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter første ledd, må vedtak om å kreve innsyn fattes med minst tre stemmer, eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet. Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter andre ledd, må vedtak om å kreve innsyn fattes med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner gjelder innsynsretten etter denne bestemmelsen ikke notater fra det enkelte rådsmedlem 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 frem 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 rådsmedlems egne forberedende vurderinger.

Innsynsrett etter denne bestemmelsen gjelder fra det tidspunktet saken som saksdokumentene tilhører, er sendt til behandling i det folkevalgte organet. For saker som blir avgjort i administrasjonen, kommunerådet eller fylkesrådet gjelder

innsynsretten fra det tidspunktet sakene er ferdigbehandlet.

Hvis folkevalgte får innsyn i saksdokumenter etter denne bestemmelsen, har de taushetsplikt om opplysninger i saksdokumenter som kommunen har unntatt offentlighet etter offentleglova.

§ 8-4 *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 fastsetter selv nærmere regler 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 fastsetter selv nærmere regler 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 fastsetter selv nærmere regler om slik erstatning. Det skal fastsettes ulike satser for legitimerede og ulegitimerede tap.

§ 8-5 *Arbeidsgodtgjøring*

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv nærmere regler for slik godtgjøring.

§ 8-6 *Godtgjøring ved frikjøp*

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at folkevalgte som frikjøpes, skal motta en fast godtgjøring i stedet for dekning av tapt inntekt etter § 8-5 tredje ledd og arbeidsgodtgjøring etter § 8-6.

§ 8-7 *Ettergodtgjøring*

Folkevalgte med verv på minst halv tid kan søke om ettergodtgjøring for inntil tre måneder når de fratrer vervet. Retten til ettergodtgjøring skal avkortes krone for krone mot annen inntekt. Det samme gjelder for inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra.

§ 8-8 *Pensjonsordning*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slike pensjonsordninger.

Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak

§ 9-1 Opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv treffe vedtak om opprettelse av et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak og 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 de 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.

Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget eller daglig leder kan ikke være medlem av styret.

§ 9-6 Ansattes rett til å velge styremedlemmer

Et flertall av de ansatte ved 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, blant annet om bruk av gjennomsnittstall. Kongen kan dessuten 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.

§ 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 sakslisten, 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

Foretaket skal ha en 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 videredelegere 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 underord-

net styret og skal følge de retningslinjene og påleggene som styret gir.

Den daglige ledelsen omfatter det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og tjenstlige reaksjoner, hvis noe ikke 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

Daglig leder i foretaket skal føre systematisk kontroll med foretakets virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges.

Ved internkontroll etter første ledd skal daglig leder

- utarbeide en beskrivelse av foretakets hovedoppgaver, mål og organisering
- tilpasse kontrollen til foretakets størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold
- følge opp avvik og risiko for avvik som er avdekket gjennom internkontrollen
- dokumentere kontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig og formålstjenlig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll.

§ 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. Det skal rapporteres minst én gang i året.

§ 9-15 Statlig tilsyn med internkontrollen

Departementet kan føre tilsyn med at foretaket oppfyller sine plikter etter § 9-13. Det kan bare føres tilsyn med internkontroll som gjelder kommuneplikter, det vil si plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Reglene i kapittel 31 gjelder for slikt tilsyn.

§ 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 frem 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 innsatt 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 avgjør 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.

Ny styreform må være 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 delegerede 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. Også 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.

ring 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 fratres, eller rådet har meddelt at det vil fratres, 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 tredje ledd og om kjønnsmessig balanse 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 kjønnsmessig balanse 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 fratres.

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 fratres sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i ansettelsesperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge sette-medlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den perioden personen er ansatt i slike politiske stillinger.

Ansettelsesforholdet opphører når rådet eller det medlemmet av rådet som stillingen er knyttet til, fratrer.

Forslag til § 10-6 første ledd andre punktum fra mindretallet (Narud):

Kommunestyret og fylkestinget må godkjenne nye politiske stillinger som er knyttet til rådet eller medlemmer av rådet.

§ 10-7 *Fratredene*

Forslag om at kommunerådet, fylkesrådet eller medlemmer av rådet skal fratres, 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.

Rådet skal melde fra om at det fratrer i kommunestyremøte eller fylkestingsmøte.

Rådet som fratrer, blir sittende inntil et nytt råd er satt sammen.

§ 10-8 *Styrer*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi kommunerådet eller fylkesrådet myndighet til å opprette og velge medlemmer til styrer 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 fratres 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 tidli-

gere 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.

Forslag fra mindretallet (Narud):

Kapittel 10 utgår.

Kapittel 11. Saksbehandling i folkevalgte organer

§ 11-1 *Virkeområde*

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

For et styre i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak gjelder bare § 11-3 andre og tredje ledd, § 11-4, § 11-5 og § 11-6.

§ 11-2 *Møte*

Folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffe sine 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. Har begge forfall, velges en særskilt møteleder ved flertallsvalg.

Ethvert medlem kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten.

§ 11-3 *Innkalling og sakliste*

Lederen av et folkevalgt organ setter opp sakliste 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.

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. Den offentlige sakslisten skal ikke inneholde informasjon om en sak

som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, jf. § 11-5 andre ledd. En sak som kan behandles i lukket møte etter § 11-5 tredje ledd bokstav c, kan sladdes på den offentlige sakslisten.

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. Møteboken skal inneholde opplysninger om

- tid og sted for møtet
- hvem som møtte og hvem som var fraværende
- hvilke saker som ble behandlet
- hvilke vedtak som ble truffet
- avstemningsresultat.

En sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, jf. § 11-5 andre ledd, skal ikke omtales i møteboken som gjøres tilgjengelig for allmennheten. Opplysninger om en sak som er behandlet i lukket møte etter § 11-5 tredje ledd bokstav c, kan sladdes i den møteboken som gjøres tilgjengelig for allmennheten.

Hvis det blir vedtatt at et møte skal holdes for lukkede dører, skal hjemmelen for vedtaket også tas inn i møteboken. Det samme gjelder for vedtak om at et medlem av organet er inhabilt.

§ 11-5 *Møteoffentlighet*

Enhver har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer.

Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, eller 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:

- Hensynet til personvernet krever det.
- Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det, og det vil komme frem opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.
- Hensynet til saken tilsier det, og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat.

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 debatt om lukking av et møte skal holdes i lukket møte. Avstemning om eventuell lukking av et møte skal holdes i åpent møte.

Forslag til § 11-5 tredje ledd ny bokstav d fra mindretallet (Bjørnå, Flåten, Hopsnes og Renslo):

d) Hensynet til saksforberedende opplæring av medlemmene i organet tilsier det, og organet ikke skal realitetsbehandle en sak.

§ 11-6 *Lyd- og bildeopptak*

Hvis noen ber om det, og hvis det ikke virker forstyrrende på gjennomføring 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 avholde 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. Unntak fra kravet om at møtedeltakerne skal se hverandre, kan fastsettes i forskrift. Kravene som ellers gjelder for møter, gjelder også for fjernmøter.

Et lukket møte kan ikke holdes som fjernmøte. Unntak fra dette kan fastsettes i forskrift.

Departementet kan fastsette forskrifter om krav til gjennomføring av fjernmøte.

§ 11-8 *Hastesaker*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi formannskapet eller fylkesutvalget, et utvalg, eller kommunerådet eller fylkesrådet myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, der det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken. Melding om vedtak som er truffet i medhold av denne bestemmelsen, skal legges frem for det organet som skulle ha avgjort saken, i dette organets neste møte.

Leder 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 kalle sammen til

ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at 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 ordinært møte kan holdes.

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 fremlagte 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 de må ha avgitt stemme i den aktuelle saken.

Vedtaket treffes med flertallet av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet følger av denne loven eller av valgloven § 9-2 andre ledd eller § 9-3 andre ledd. I andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende hvis antall 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 særregler som følger av bestemmelsen her.

En folkevalgt som har vært med på å avgjøre eller forberede vedtaket 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, gjelder følgende: En folkevalgt som har vært med på å treffe et vedtak eller har deltatt i saksforberedelsen av vedtaket, er inhabil til å delta i klageinstansens behandling av

vedtaket og til å delta 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 reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.

§ 11-13 *Arkiv*

Departementet kan gi forskrifter om behandling, bevaring, ordning av og tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes arkiver.

Tredje del. Innbyggerdeltakelse

Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse

§ 12-1 *Innbyggerforslag*

Innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget hvis minst åtte prosent av innbyggerne står bak det. Underskrifter fra 1000 innbyggere er likevel 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 forslag 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 forslaget kan fremmes.

Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragrafen, og som blir nedstemt i kommu-

nestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages, med mindre retten til å klage følger av andre regler.

§ 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 samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem 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 spørsmål som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på det 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 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 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 bestemmelsen her.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, gjelder følgende: En ansatt som har vært med på å treffe et vedtak eller har deltatt i saksforberedelsen av vedtaket, er inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket og til å delta i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan en direkte underordnet ansatt ikke 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 kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver, og de ansatte. Hvis de ansatte er representert i styret for 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 møte-rett 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 møte-rett.

Femte del. Økonomi

Kapittel 14. Økonomiforvaltning mv.

§ 14-1 *Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen*

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt 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 sine finansielle midler og sin gjeld uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og slik at kommunen eller fylkeskommunen kan innfri sine betalingsforpliktelser ved forfall. Kommuner og fylkeskommuner skal også forvalte sine finansielle midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås.

§ 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 etter § 14-6 første ledd 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 etter første og andre ledd. 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 som foreligger, skal gjøres offentlig minst 14 dager før kommunestyret eller fylkestinget behandler den. Dette gjelder ikke for innstillinger om endring i vedtatt økonomiplan eller årsbudsjett.

Økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet, årsberetningen og saksdokumentene fra det innstillende organet skal sendes departementet til orientering. Dette gjelder også revisjonsberetningen og kontrollutvalgets uttalelse til årsregnska-

pet og årsberetningen. Departementet kan i forskrift fastsette frister for oversendelse.

§ 14-4 Økonomiplan og årsbudsjett

Økonomiplanen skal angi hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi, inkludert utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi årets opptak av lån.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett. Økonomiplanen skal deles inn på samme måte.

Økonomiplanen kan utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om bevilgningsoversikter, økonomiske oversikter og oversikter over utviklingen i gjeld.

§ 14-5 Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og fylkestinget og for underordnede organer. Første punktum gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har en rettslig plikt til å foreta.

Kommunedirektøren har fullmakt til å disponere bevilgningene i årsbudsjettet innenfor det kommunestyret eller fylkestinget har bestemt.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med budsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik fra årsbudsjettet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i budsjettet. Kommunestyret eller fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

Hvis årsregnskapet legges frem 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:

- regnskap for kommunekassen eller fylkeskommunekassen
- regnskap for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- regnskap for andre virksomheter som er del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og som har eget regnskap i medhold av lov eller forskrift
- samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet.

Årsregnskapene skal bestå av et driftsregnskap og et investeringsregnskap. Driftsregnskapet og investeringsregnskapet skal ha samme inndeling og oppstilling 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 fremgå av driftsdelen eller investeringsdelen.
- 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 beløpet er usikkert, brukes beste estimat.

Årsregnskapene skal føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Hvis et årsregnskap ved regnskapsavslutningen viser et merforbruk i driftsregnskapet, skal merforbruket dekkes inn ved bruk av disposisjonsfond så langt det er tilgjengelige midler på fondet, før regnskapet avsluttes. Resterende merforbruk skal dekkes inn innenfor fristene i § 14-11.

Hvis et årsregnskap ved regnskapsavslutningen viser et mindreforbruk i driftsregnskapet, skal beløpet dekke inn eventuelle tidligere års merforbruk før regnskapet avsluttes. Resterende beløp skal avsettes til disposisjonsfond før regnskapet avsluttes.

Regnskapsopplysninger skal bokføres, spesifiseres, dokumenteres og oppbevares i samsvar med lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring §§ 3 til 14.

Årsregnskapene etter første ledd bokstav a til c skal avlegges senest 15. februar. Årsregnskapet etter første ledd bokstav d skal avlegges senest 1. mars.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om årsregnskapene, regnskapsføringen, regnskapsavslutningen og bokføringen, og i spesielle tilfeller fastsette unntak fra bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 14-7 *Årsberetning*

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide årsberetning for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet. Det skal også utarbeides egen årsberetning for hvert kommunale eller fylkeskommunale foretak.

Årsberetningene skal redegjøre for

- a) 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
- b) vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet
- c) tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt, for å sikre en høy etisk standard
- d) den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling mellom kjønn i virksomheten
- e) tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven, samt for å fremme formålet i diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering.
- f) andre forhold som er av vesentlig betydning for virksomheten.

Årsberetningene skal avlegges senest 31. mars.

§ 14-8 *Budsjett og regnskap mv. for regionråd og kommunalt oppgavefelleskap*

Regionråd etter kapittel 18 og kommunalt oppgavefelleskap etter kapittel 19 skal utarbeide egen økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning.

Rådet i regionråd og representantskapet i oppgavefelleskap fastsetter økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen.

Årsregnskapet til regionråd og oppgavefelleskap som ikke er egne rettssubjekter, skal også innarbeides i kontorkommunens samlede årsregnskap etter § 14-6 første ledd bokstav d.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen for regionråd og oppgavefelleskap.

§ 14-9 *Skillet mellom drift og investering*

Økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet skal bare finansieres av løpende inntekter. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvilke inntekter og utgifter som hører til i henholdsvis driftsdelen og investeringsdelen.

Løpende inntekter som ikke benyttes i budsjettåret, skal avsettes til driftsfond.

En andel av inntektene fra salg av aksjer skal regnes som løpende inntekter. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvordan andelen skal beregnes og nærmere vilkår for anvendelse av første punktum.

Departementet kan i særlige tilfeller gi dispensasjon til å finansiere driften med inntekter fra realisasjon av kapitalverdier.

§ 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 tilsvare avdraget beregnet etter § 14-15 andre ledd.

Årsbudsjettet skal dekke inn tidligere års merforbruk i driftsregnskapet og udekket beløp i investeringsregnskapet etter reglene i § 14-11.

Midler som etter lov eller avtale er reservert for særskilte formål, og som ikke benyttes i budsjettåret, skal avsettes 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 som økonomiplanen omfatter.

§ 14-11 *Inndekning av merforbruk i kommunekassen og fylkeskommunekassen*

Et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal dekkes inn året etter at det oppstod. Hvis merforbruket ikke kan dekkes inn året etter at det oppstod, skal merforbruket dekkes inn senest det andre året etter at det oppstod.

Kommunestyret eller fylkestinget kan i særlige tilfeller vedta at merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal dekkes inn senest fire år etter at det oppstod. Hvis de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke merforbruk etter første punktum vil bli uforholdsmessig store, kan depar-

tementet godkjenne vedtak om at merforbruk dekkes inn senest ti år etter at det oppstod.

Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppstod.

§ 14-12 *Inndekning av merforbruk i kommunale og fylkeskommunale foretak, regionråd og kommunale oppgavefelleskap*

Kommunalt og fylkeskommunalt foretak etter kapittel 9, regionråd etter kapittel 18 og kommunalt oppgavefelleskap etter kapittel 19 skal dekke inn et merforbruk i driftsregnskapet året etter at det oppstod. Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppstod.

Hvis et merforbruk i driftsregnskapet til et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak ikke er fullt ut dekket inn i regnskapet i året etter at merforbruket oppstod, skal kommunekassen eller fylkeskommunekassen overføre det resterende beløpet i budsjettet for det andre året etter at merforbruket oppstod. 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 oppstod. Forrige punktum gjelder på tilsvarende måte 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 regionråd eller oppgavefelleskap ikke er fullt ut dekket inn i regnskapet i året etter at merforbruket oppstod.

Hvis den enkelte deltakerkommunens ansvar for å bidra med midler til inndekning av merforbruk i regionråd eller oppgavefelleskap skal avvike fra den enkelte kommunens deltakeransvar, må dette fastsettes i samarbeidsavtalen.

§ 14-13 *Finansforvaltning*

Finansreglementet etter § 14-2 bokstav e skal inneholde bestemmelser som

- hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta vesentlig finansiell risiko
- sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall
- bidrar til at tilfredsstillende avkastning kan oppnås.

Hvis det avdekkes avvik fra finansreglementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak. Hvis det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko og 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 frem en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om finansreglementets innhold, innholdet i rapporteringen og krav til rutiner.

En avtale som er inngått i strid med forbudet i § 14-1 tredje ledd første punktum, er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart kjente til eller burde ha kjent til at disposisjonen var i strid med forbudet.

§ 14-14 *Låneformål og vilkår for å ta opp lån*

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Det kan ikke tas opp lån for den delen av anskaffelseskost som kompenseres etter lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere kjøp av alle aksjene i eiendomsselskap. Det kan bare tas opp lån hvis eiendomsselskapet ikke har

- annen virksomhet enn å eie fast eiendom og å drifte denne
- vesentlige forpliktelser som gjelder annet enn eiendommen
- andre ansatte enn daglig leder.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å innfri garantiansvar. Det kan bare tas opp lån hvis det er påkrevd for å kunne innfri garantiforpliktelsen.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til andre formål hvis det er særskilt hjemmel til det i annen lov.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere videre utlån. Det kan bare tas opp lån hvis

- kommunens eller fylkeskommunens låntaker skal bruke midlene til investeringer
- kommunens eller fylkeskommunens låntaker ikke driver næringsvirksomhet
- utlånet ikke innebærer vesentlig økonomisk risiko.

Forrige punktum bokstav c gjelder ikke for lån til boligsosiale formål.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å ha nødvendig likviditet.

Kommuner og fylkeskommuner kan refinansiere eksisterende lån.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver kjente til eller burde ha kjent til at låneopptaket er i strid med første til syvende ledd.

Det kan bare tas opp lån innenfor rammene av det som kommunestyret eller fylkestinget har bestemt. Det kan bare tas opp lån etter første til femte ledd hvis tiltaket har hjemmel i bevilgning i årsbudsjettet.

Kommuner og fylkeskommuner kan etablere eget lånefond. Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder også for opptak av lån til lånefondet.

Forslag til nye ledd i § 14-14 fra mindretallet (Flåten, Nordby og Ytterdahl):

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.

§ 14-15 Mottatte avdrag på videreutlån. Avdrag på lån

Mottatte avdrag på videreutlån kan i årsbudsjettet bare finansiere avdrag på innlån eller nye utlån.

Lån til formål som er nevnt i § 14-14 første til fjerde ledd, skal avdras årlig. Avdragene skal samlet være minst lik størrelsen på årets avskrivninger, justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på de avskrivbare anleggsmidlene. Avdraget skal justeres ut fra lånegjeldens og anleggsmidlenes bokførte verdi ved inngangen av regnskapsåret.

Hvis mottatte avdrag på videreutlån er brukt til å betale avdrag på lån til formål som er nevnt i § 14-14 første til fjerde ledd, skal dette ikke redusere minimumsavdraget etter første ledd.

§ 14-16 Garantier

Denne bestemmelsen gjelder for kausjon eller annen økonomisk garanti som kommuner og fyl-

keskommuner stiller for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv.

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti hvis det innebærer vesentlig økonomisk risiko.

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti for næringsvirksomhet. Kommuner og fylkeskommuner kan likevel garantere for gjeld de tidligere har hatt direkte ansvar for, når en virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen tidligere har drevet selv, skilles ut i et selskap med begrenset ansvar, og gjelden samtidig overføres til selskapet. Det samme gjelder der en virksomhet som har vært drevet av et interkommunalt selskap med ubegrenset deltakeransvar, overføres til et selskap med begrenset ansvar.

Vedtak om kausjon og annen økonomisk garanti skal godkjennes av departementet for at garantitilsagnet skal være gyldig. Ved godkjenningen skal departementet bare vurdere om garantien er i strid med andre og tredje ledd. En garanti som er godkjent av departementet, faller ikke bort som ugyldig selv om den er i strid med andre og tredje ledd.

Garantier for små beløp er unntatt fra kravet om godkjenning. Departementet kan i forskrift fastsette grensen for garantier for små beløp. Et garantitilsagn for små beløp er ikke gyldig hvis mottakeren av garantien kjente til eller burde ha kjent til at garantien er i strid med andre eller tredje ledd.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om garantiers varighet og innholdet i garantivedtak.

§ 14-17 Pantsetting for andres gjeld

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Pantsetting i strid med første punktum er ikke gyldig.

§ 14-18 Overdragelse av krav på skatter og avgifter

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke overdra sine krav på skatter og avgifter til andre. En avtale om overdragelse av skatter og avgifter i strid med første punktum er ikke gyldig.

§ 14-19 Motregning

Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune eller fylkeskommune, kan ikke gjøre opp dette ved motregning.

En bank kan aldri få dekket sitt krav på en kommune eller fylkeskommune ved å motregne

kravet mot kommunens eller fylkeskommunens innskudd i banken. Kommuner og fylkeskommuner kan likevel inngå avtaler om konsernkonto med felles likviditetsdisponering.

Motregning i strid med første og andre ledd er ikke gyldig.

Kapittel 15. Selvkost

§ 15-1 Beregning av selvkost

Hvis det er fastsatt i annen lov 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 som er knyttet til å yte tjenesten.

Samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

- a) Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost.
- b) Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og kalkulatoriske rentekostnader.
- c) Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om beregning av selvkost.

Kapittel 16. Kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten

§ 16-1 Rapportering til statlige myndigheter (KOSTRA)

Kommuner og fylkeskommuner skal rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til statlige myndigheter for bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA). Kommuner og fylkeskommuner skal også rapportere opplysninger om lokale folkeavstemninger.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hva som skal rapporteres, og hvordan det skal rapporteres.

§ 16-2 Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

Kommunalt rapporteringsregister skal gi en oversikt over rapporteringspliktene som staten ved lov eller vedtak har pålagt kommuner og fylkeskommuner. Registeret skal være et virkemiddel for samordning og forenkling av rapporteringspliktene.

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 i forskrift gi nærmere regler om hvilke opplysninger registeret skal inneholde.

Rapporteringsplikter som nevnt i første ledd kan ikke gjøres gjeldende før de er publisert i kommunalt rapporteringsregister. Departementet skal sende melding til registeret om nye rapporteringsplikter og om endringer i gjeldende rapporteringsplikter før de kan gjøres gjeldende. Departementet kan i forskrift gi unntak fra første og andre punktum. Departementet kan i forskrift også gi nærmere regler om hvordan meldingen skal gis, hvilke opplysninger som skal gis i meldingen og om registerets behandling av opplysningene.

Departementet peker ut registerføreren som skal forvalte registeret på vegne av departementet.

Sjette del. Interkommunalt samarbeid

Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

§ 17-1 Interkommunalt samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide om å utføre felles oppgaver (interkommunalt samarbeid).

Et slikt samarbeid skal foregå gjennom regionråd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak, forening eller på annen måte som det er rettslig adgang til.

Kapittel 18. Regionråd

§ 18-1 Regionråd

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et regionråd for å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et regionråd.

Et regionråd kan ikke gis myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse). Regionrådet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Regionrådets navn skal inneholde ordet regionråd.

Øvrige kapitler i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for regionråd.

§ 18-2 Deltakeransvar

Den enkelte deltakeren i regionrådet har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av regionrådets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre regionrådets samlede forpliktelser.

Regionrådets kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot regionrådet. 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 regionrådet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra regionrådet.

En deltaker som trer ut av regionrådet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene regionrådet har på det tidspunktet da deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis regionrådet oppløses.

§ 18-3 Råd

Rådet er regionrådets øverste organ. Samtlige deltakere (kommuner og fylkeskommuner) skal være representert med minst ett medlem i rådet. 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 rådet selv sin leder og nestleder.

Rådets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltaker kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmer og varamedlemmer de selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Rådet kan selv opprette andre organer til styring av regionrådet. Medlemmene av slike organer skal velges av rådet selv.

§ 18-4 Samarbeidsavtale

Når et regionråd opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i regionrådet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og endringer i avtalen om forhold som er nevnt i fjerde ledd.

Rådet vedtar selv endringer i samarbeidsavtalen om andre forhold enn de som er omtalt i fjerde ledd. Slike endringer vedtas med minst 2/3 av de avgitte stemmene. Det kan avtales i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om

- a) hva som er regionrådets navn
- b) hvorvidt regionrådet er et eget rettssubjekt
- c) hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i rådet
- d) hvilke saker regionrådet skal kunne behandle

- e) hvilken myndighet som er lagt til regionrådet
- f) hva som er den enkelte deltakerens eierandel i regionrådet og ansvarsandel for regionrådets forpliktelser, hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- g) hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- h) hvordan samarbeidet skal oppløses, blant annet hvordan regionrådets arkiver skal oppbevares etter at rådet er oppløst.

Kapittel 19. Kommunalt oppgavefelleskap

§ 19-1 *Kommunalt oppgavefelleskap*

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefelleskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefelleskap.

Et oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse). Oppgavefelleskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Oppgavefelleskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefelleskap.

Øvrige kapitler i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefelleskap.

§ 19-2 *Deltakeransvar*

Den enkelte deltakeren i et kommunalt oppgavefelleskap har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefelleskapets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre oppgavefelleskapets samlede forpliktelser.

Oppgavefelleskapets kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot oppgavefelleskapet. 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 oppgavefelleskapet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra oppgavefelleskapet.

En deltaker som trer ut av oppgavefelleskapet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene oppgavefelleskapet har på det tidspunktet da deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis oppgavefelleskapet oppløses.

§ 19-3 *Representantskap*

Representantskapet er oppgavefelleskapets øverste organ. Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem i representantska-

pet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at rådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer.

Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder.

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. De enkelte deltakerne kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene de selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefellesskapet. Medlemmene av slike organer skal velges av representantskapet selv.

§ 19-4 Samarbeidsavtale

Når et oppgavefellesskap opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefellesskapet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og endringer i avtalen om forhold som er nevnt i fjerde ledd.

Representantskapet i oppgavefellesskapet vedtar selv endringer i samarbeidsavtalen om andre forhold enn de som er omtalt i fjerde ledd. Slike endringer vedtas med tilslutning av minst 2/3 av de avgitte stemmene. Det kan avtales i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om

- a) hva som er oppgavefellesskapets navn
- b) hvorvidt oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
- c) hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- d) hvilke oppgaver og myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- e) hva som er deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
- f) hva som er den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser, hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen

- g) hvorvidt oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- h) hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om
- i) hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- j) hvordan samarbeidet skal oppløses, blant annet hvordan regionrådets arkiver skal oppbevares etter at rådet er oppløst.

Kapittel 20. Vertskommune

§ 20-1 Vertskommunesamarbeid

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse), til en vertskommune som er opprettet etter reglene i dette kapitlet. Dette gjelder bare hvis 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 for vertskommunesamarbeid 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 delegerer 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 mellom fylkeskommuner.

Deltakerne kan gi nemnda myndighet til å treffe vedtak også i saker som har prinsipiell betydning. Det skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer samme myndighet 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 representanter i nemnda. Nemnda velger selv leder og nestleder blant sine medlemmer. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at ledervervet 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 loddtrekning tas ut av nemnda. Hvis denne fremgangsmåten fører til at en av deltakerkommunene i samarbeidet ikke blir representert i nemnda når saker fra denne deltakeren skal behandles, skal enda ett medlem tas ut og erstattes med et medlem fra denne deltakerkommunen.

§ 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 i avtalen om forhold som er nevnt i tredje og fjerde ledd.

Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om

- a) hvem som deltar i samarbeidet
- b) hvilken 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 deltakere 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 representanter i nemnda hver enkelt deltaker skal ha.

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 en vertskommune fatter 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 klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses som ugyldige.

§ 20-6 Klagebehandling i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Når det i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd treffes vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av kommunestyrene eller fylkestingene i deltakerkommunene. Den felles, folkevalgte nemnda er da underinstans etter forvaltningsloven § 33 annet 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 annet og tredje ledd. Stat-

lige 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 den er lovlig, jf. kapittel 28.

Medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget i vertskommunen kan ikke kreve slik kontroll 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 deltaker kan med ett års varsel si opp avtalen om vertskommunesamarbeid. Annen oppsigelsesfrist kan avtales.

§ 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.

Hvis en oppgave er delegert til vertskommunen, gjelder § 31-3 første ledd på tilsvarende måte ovenfor 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 aksjeselskap der kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst 2/3 av aksjene. Departementet kan gi forskrifter om at reglene i 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 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 frem til orientering eller avgjørelse.

Kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

Kapittel 23. Kontrollutvalg

§ 23-1 Kontrollutvalget

Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på deres vegne.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv leder, nestleder og øvrige medlemmer til utvalget. Utvalget skal ha minst fem medlemmer. Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Utelukket fra valg er

- a) ordfører og varaordfører
- b) medlem og varamedlem av formannskap eller fylkesutvalg
- c) medlem og varamedlem av folkevalgt organ med beslutningsmyndighet
- d) medlem av kommuneråd eller fylkesråd
- e) medlem og varamedlem av kommunestyrekomite eller fylkestingskomite
- f) ansatte i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- g) person 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) person som har en ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem av styret i et regionråd 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 medlemmer 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 med 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 treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret og 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 frem enhver opplysning, redegjørelse eller dokument når utvalget finner det 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 eller fylkestinget kan selv bestemme at denne retten ikke gjelder lukkede møter i kommunestyret, fylkestinget, kommunerådet eller fylkesrådet.

Departementet kan gi forskrifter om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling.

§ 23-3 *Plan for 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 hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner på. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og selskaper med sikte på å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Kommunestyret eller fylkestinget

kan delegerer til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

§ 23-4 *Plan for 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 med sikte på å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Kommunestyret eller fylkestinget kan delegerer 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 kontrollsaker 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.*

Kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg kan kreve å få de opplysningene det trenger for å gjennomføre sin kontroll, fra

- a) interkommunalt selskap etter lov 29. januar 1999 nr. 6
- b) regionråd etter § 18-1
- c) kommunalt oppgavefellesskap etter § 19-1
- d) aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.

Slike opplysninger kan kreves fra selskapets daglige leder, fra styret og fra den valgte revisoren for selskapet.

Kontrollutvalget kan selv bestille undersøkelser i selskapet hvis det er nødvendig.

Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper som er nevnt i første ledd,

og fastsette 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 bestille 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 trengs for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

§ 23-7 Sekretariatet

Kommunestyret eller fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som til enhver tid 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 eller fylkestinget velger selv sekretær for kontrollutvalget, etter innstilling fra kontrollutvalget.

Forslag til § 23-7 fra mindretallet (Haugland, Høpsnes og Narud):

Tredje ledd bokstav a skal lyde:

- a) ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å utføre revisjon eller å være sekretær for kontrollutvalget

Tredje ledd bokstav b utgår og bokstav c blir bokstav b.

Kapittel 24. Revisjon

§ 24-1 Valg av revisor

Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med annen revisor.

Kommunestyret eller fylkestinget velger selv revisor.

Vedtak etter første og andre ledd treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Rådet i et regionråd og representantskapet i et kommunalt oppgavefelleskap velger regnskapsrevisor hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

Forslag til § 24-1 første ledd fra mindretallet (Narud):

Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer eller delta i interkommunalt samarbeid om revisjon. Revisjonens oppgave er å gjennomføre løpende kontroll med kommunens eller fylkeskommunens forvaltning.

§ 24-2 Revisjonens ansvar og myndighet

Revisjonen skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Revisor skal planlegge, gjennomføre og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Kommunens og fylkeskommunens revisor skal rapportere om sitt arbeid og resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Revisor kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger frem enhver opplysning, redegjørelse eller dokument når han eller hun finner det nødvendig 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 forskrifter om revisors plikter, kvalifikasjoner, skifte av revisor og begrensninger i revisors taushetsplikt.

§ 24-3 Revisors møterett, opplysningsplikt osv.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisor har rett til å få uttalelsene sine protokollert.

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.

For øvrig har oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder 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 ogandel*

Revisor skal være uavhengig og ha godandel.

Departementet kan gi forskrifter 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 registrering og dokumentasjon 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 i årsberetningen om økonomi stemmer overens med årsregnskapet. Revisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige avvik fra årsbudsjettet, også 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 informasjon som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger lov- og 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 informasjon

som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om årsregnskapet inneholder vesentlige avvik fra disse premissene.

§ 24-7 *Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor*

Revisor skal gi skriftlige meldinger om følgende:

- 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 redegjørelse i årsberetningen for vesentlige avvik mellom årsregnskapet og regulert budsjett
- 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 bokstav a til d skal sendes i nummerte brev til kommunedirektøren, med kopi til kontrollutvalget. Hvis revisor mener at det foreligger særlige grunner, skal brevet sendes til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Meldinger som nevnt i første ledd bokstav e til g 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 meldinger som er tatt opp i nummererte brev, og om hvilke feil og mangler som ikke er rettet opp.

§ 24-8 *Revisjonsberetning*

Regnskapsrevisor skal avgi revisjonsberetning til kommunestyret eller fylkestinget senest 15. april. Det skal sendes kopi til kontrollutvalget, formannskapet eller fylkesutvalget, og til kommunedirektøren. Revisjonsberetning skal avgis selv om årsregnskapet eller årsberetningen ikke foreligger eller er ufullstendig.

I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om følgende:

- a) om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift
- b) om registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift
- c) om det er gitt opplysninger i årsberetningen som lov og forskrift krever
- d) om opplysningene i årsberetningen om økonomi stemmer overens med årsregnskapet
- e) om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik.

Hvis revisor modifierer sin konklusjon i revisjonsberetningen, 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 frem for kontrollutvalget.

Revisor skal innhente informasjon som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, som 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. Uttalelsen skal utformes i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

§ 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 så langt de passer for kommunens eller fylkeskommunens revisor.

Kapittel 25. Internkontroll

§ 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen skal føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges.

Ved internkontroll etter første ledd skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) tilpasse kontrollen til virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold
- c) følge opp avvik og risiko for avvik som er avdekket gjennom internkontrollen
- d) dokumentere kontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig og formålstjenlig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll.

§ 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. Det skal rapporteres minst én gang i året.

§ 25-3 Statlig tilsyn med internkontrollen

Departementet kan føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller kravet til internkontroll etter § 25-1. Det kan bare føres tilsyn med internkontroll som gjelder kommuneplikter, det vil si plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Reglene i kapittel 31 gjelder for slikt tilsyn.

Kapittel 26. Kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn

§ 26-1 Gjennomføring av lovpålagt kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn

Hvis kommunen eller fylkeskommunen skal gjennomføre lovpålagt tilsyn med egen virksomhet eller eiendom, skal kommunen legge til rette for at likebehandling sikres, og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig.

Forslag til nytt andre punktum i § 26-1 fra ett mindretall (Flåten og Nordby):

Det skal dokumenteres at likebehandling og uavhengighet blir ivaretatt.

Forslag til § 26-1 fra et annet mindretall (Halvorsen, Hopsnes, Narud og Stokstad):

Paragrafen utgår.

Kapittel 27. Eierstyring

§ 27-1 Eierskapsmelding

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- a) kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- b) oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresse eller tilsvarende interesse i
- c) kommunens eller fylkeskommunens formål med selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresse eller tilsvarende interesse i.

Åttende del. Statlig kontroll og tilsyn

Kapittel 28. Lovlighetskontroll

§ 28-1 Lovlighetskontroll

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig (lovlighetskontroll). Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Fristen skal beregnes etter reglene i forvaltningsloven § 30. Kravet må fremmes 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.

§ 28-2 Hva kan lovlighetskontrolleres

Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- a) endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- b) vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
- c) vedtak om inhabilitet.

Følgende kan ikke lovlighetskontrolleres:

- a) andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c
- b) vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed
- c) om vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser.

§ 28-3 Innholdet i lovlighetskontrollen

Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c) er blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen etter § 28-1 første ledd kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Ved lovlighetskontroll etter § 28-1

andre ledd bestemmer departement omfanget av kontrollen.

Lovlighetskontrollen kan bare omfatte de offentligrettslige 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:

- a) organet som traff vedtaket
- b) et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som er overordnet vedtaksorganet
- c) departementet.

§ 28-4 Opplysningsplikt

Departementet kan kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

Kapittel 29. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK)

§ 29-1 ROBEK-registeret

Departementet skal føre et register (ROBEK) over alle kommuner og fylkeskommuner som oppfyller minst ett av følgende vilkår:

- a) Driftsbudsjettet er vedtatt med merforbruk.
- b) Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med merforbruk.
- c) Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at merforbruket oppstod.
- d) Driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et akkumulert merforbruk 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 fristen som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet eventuelt er opphevet etter lovlighetskontroll.
- f) Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen fristen som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet eventuelt er opphevet etter lovlighetskontroll.

Hvis et av vilkårene er oppfylt, kan departementet for hvert tilfelle avgjøre at kommunen eller

fylkeskommunen likevel ikke skal registreres i ROBEK-registret. Dette gjelder bare hvis det etter departementets vurdering er åpenbart at det ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak.

§ 29-2 *ROBEK-registerets betydning for tredjeperson*

Registeret skal være allment tilgjengelig.

Når det er avgjørende for en tredjepersons rettsstilling om tredjepersonen kjente til eller ikke kjente til et forhold, skal det som står i registeret, regnes som kjent for denne tredjepersonen.

§ 29-3 *Departementets kontroll med årsbudsjett og låneopptak*

Departementet skal for kommuner og fylkeskommuner i ROBEK-registeret

- a) kontrollere lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett
- b) godkjenne kommunens eller fylkeskommunens vedtak om å ta opp lån
- c) godkjenne kommunens eller fylkeskommunens vedtak om å inngå langsiktige avtaler om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler.

Departementet godkjenner vedtak om lån etter første ledd bokstav b ved å fastsette en øvre ramme for nye låneopptak for budsjettåret. Departementet kan fastsette vilkår for bruken av lånerammen hvis det er nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens økonomi.

Departementet kan ikke godkjenne vedtak etter første ledd bokstav b og c før kommunen eller fylkeskommunen er ført inn i ROBEK-registret.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver kjente til eller burde ha kjent til at låneopptaket går utover lånerammen eller er i strid med vilkår for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt etter andre ledd. En langsiktig leieavtale som nevnt i første ledd bokstav c er ikke gyldig uten departementets godkjenning.

§ 29-4 *Kommunens og fylkeskommunens orienteringsplikt og tiltaksplikt*

Kommuner og fylkeskommuner i ROBEK-registret skal, før de inngår avtaler, orientere sine avtaleparter om at vedtak om lån og langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet. Før de inngår avtaler, skal de også dokumentere overfor sine avtaleparter at avtalene er innenfor låne-

rammen og eventuelle vilkår for bruken av lånerammen som departementet har fastsatt.

Kommunestyret eller fylkestinget skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse.

Hvis kommunen eller fylkeskommunen oppfyller vilkåret i § 29-1 første ledd bokstav a, b eller e, skal tiltaksplanen fastsettes senest 30. juni. Hvis kommunen eller fylkeskommunen oppfyller vilkåret i § 29-1 første ledd bokstav c, d eller f, skal tiltaksplanen fastsettes senest 31. desember.

Tiltaksplanen skal sendes departementet så snart som mulig.

Kapittel 30. Utlegg og konkurs. Betalingsinnstilling og statlig tilsynsnemnd

§ 30-1 *Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling*

Det kan ikke tas utlegg eller arrest i en kommunes eller fylkeskommunes eiendeler.

En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkursbehandling eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven.

§ 30-2 *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 vedtak om betalingsinnstilling. Melding om et slikt vedtak skal straks sendes til departementet.

Hvis det ikke blir truffet vedtak etter første ledd, kan departementet vedta 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 melding om betalingsinnstilling også til Foretaksregisteret.

Når det er truffet vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av ordføreren eller fylkesordføreren, kommunedirektøren og tre eller flere 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.

§ 30-3 *Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling*

Så lenge betalingsinnstillingen gjelder, skal ingen utbetalinger foretas uten godkjenning eller fullmakt fra tilsynsnemnda. Utbetalinger til følgende formål skal foretas først:

- a) utbetalinger som er nødvendige for at kommunen og fylkeskommunen skal oppfylle lovpålagte forpliktelser overfor enkeltpersoner
- b) 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
- c) utbetalinger som er nødvendige for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger.

Renter, inkasso- og saksomkostninger 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.

§ 30-4 *Utarbeiding av ny økonomiplan og nytt årsbudsjett*

Etter at kommunestyret eller fylkestinget har uttalt seg, skal tilsynsnemnda vedta ny økonomiplan og 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 fremtidige 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 fremtidige økonomi.

Kapittel 31. Statlig tilsyn

§ 31-1 *Kapitlets virkeområde*

Statlig tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov foregår etter reglene i dette kapitlet når ikke annet følger av lovgivningen ellers.

Reglene i dette kapitlet er avgrenset til tilsyn med oppfyllelse av plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsene i §§ 31-6 og 31-7 gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune.

§ 31-2 *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 departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn.

§ 31-3 *Innsyn og undersøkelser*

Fylkesmannen kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av 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 opplysninger og meldinger 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 andre egne rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner.

§ 31-4 *Pålegg*

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 eller sanksjoner mot en kommune eller en fylkeskommune, skal tilsynsmyndigheten vurdere de virkningene påleggene eller sanksjonene kan ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

§ 31-5 *Partsrettigheter*

Ved statlig tilsyn kan kommuner og fylkeskommuner klage på vedtak og utøve andre parts-

rettigheter etter reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V, VI samt §§ 41 og 42.

§ 31-6 *Samordning av statlige tilsynsmyndigheter*

Fylkesmannen samordner planlagt statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen. Fylkesmannen skal vurdere det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.

Alle tilsynsmyndigheter skal underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller sanksjoner som har vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan. Fylkesmannen kan fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt fylkesmannen for at tilsynet skal kunne gjennomføres det aktuelle året.

Fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen. Vurderingen skal brukes i tilsynsmyndighetens planlegging av tilsynsvirksomheten. Fylkesmannen kan pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget av tilsyn i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen blir større enn det som er forsvarlig.

Fylkesmannen skal drøfte prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn og tilsynsplaner med kommunene og fylkeskommunene.

Forslag til § 31-6 fra mindretallet (Flåten):

Tredje ledd tredje punktum utgår.

§ 31-7 *Samordning av tilsynsvirksomhet med kommuner og fylkeskommuner*

Tilsynsmyndighetene skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til kommunens og fylkeskommunens egen interne kontrollvirksomhet, og til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsmyndighetene skal kjenne til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter som kommunene i fylket og fylkeskommunen har behandlet. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre et planlagt tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført kontroll med det samme temaet.

Før pålegg eller sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen vedtas, skal tilsynsmyndigheten ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om pålegget eller sanksjonene og om kommunens eller fylkes-

kommunens oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

Niende del. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Kapittel 32. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 32-1 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 32-2 *Overgangsregler for interkommunale styrer etter § 27 i kommuneloven av 1992*

Interkommunalt samarbeid som er organisert som interkommunalt styre etter § 27 i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner, må senest fire år etter at loven her trer i kraft, være omdannet til regionråd eller kommunalt oppgavefellesskap etter loven her.

Vedtak om omdanning etter første ledd treffes av styret med flertallet av de avgitte stemmene. Styret kan med samme flertall vedta de endringene i vedtektene som er nødvendige for å omdanne vedtektene til en samarbeidsavtale for et regionråd eller et oppgavefellesskap.

Hvis samarbeidet i forbindelse med omdanningen skal bli et eget rettssubjekt eller ikke lenger skal være et eget rettssubjekt, må vedtaket om dette ha tilslutning fra kommunestyret eller fylkestinget i samtlige deltakerkommuner.

Når et interkommunalt styre blir omdannet etter bestemmelsene i 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 bestemmelsene i paragrafen her, skal omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre skje ved at styrets navn endres i registrene.

§ 32-3 *Endringer i andre lover*

Fra samme tid som loven settes i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

§ 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 etter overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen en 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 etter myndighet som er overført fra kommunen eller fylkeskommunen. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

2. Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

§ 16 første ledd skal lyde:

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

- a) saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- c) dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og

- d) 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 førebuande møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling. *§§ 14 og 15 gjeld også dokument som eit folkevalt organ har kravd innsyn i etter kommuneloven § 8-3.*

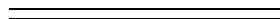
3. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

§ 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 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.



Norges offentlige utredninger

2015 og 2016

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Finansdepartementet:

NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet
NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2015: 11 Med åpne kort
NOU 2015: 17 Først og fremst

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2015: 7 Assimilering og motstand
NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Kulturdepartementet:

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2015: 2 Å høre til
NOU 2015: 8 Fremtidens skole

Landbruks- og matdepartementet:

Nærings- og fiskeridepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2016