



## Saksframlegg

Dato: 02.10.2016  
Arkivref: 2016/2455-34246/2016 / 020

Saksbehandler: Anne Kristin Lindseth

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
16/14	Fylkestingets kultur-, nærings- og helsekomité	18.10.2016
16/69	Fylkestinget	25.10.2016

### HØRING - NOU 2016 4 NY KOMMUNELOV

#### 1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

Aust-Agder fylkeskommune støtter i all hovedsak Kommunelovutvalgets forslag med følgende merknader:

- Departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig å ha ulike regler for suspensjon og fratakelse av verv for fylkesordfører og fylkesvaraordfører.
- Det bør fastsettes kriterier for vurderingen av skikkethet i forbindelse med suspensjon av fylkesordfører.
- Forslaget om tvungen stillingstittel for øverste administrative leder støttes ikke.
- Regelen om taushetsplikt for folkevalgte bør omfatte de tilfeller hvor administrasjonen finner det hensiktsmessig å fremlegge dokumenter unntatt offentlighet, selv om organet ikke har bedt om innsyn.
- Departementet bør vurdere om det foreslåtte unntaket fra møteoffentlighet kan formuleres annerledes, slik at unntaksbestemmelsen også kan benyttes av kommuner og fylkeskommuner uten egen advokat.

#### Behandling i fylkestingets kultur-, nærings- og helsekomité - 18.10.2016:

Komitéleder: Andreas Brovig  
Saksordfører: Kristine Hallingstad

Komiteens flertall bestående av Kristine Hallingstad, Ap, Gro Bråten, Ap, Bård Nylund, Ap, Tormod Vågsnes, Krf, Andreas Brovig, Krf og Siv Brekka, Sp avgir innstilling i samsvar med

fylkesrådmannens forslag til vedtak med følgende endrings/tilleggsforslag fremmet av Kristine Hallingstad, Ap:

- Det bør ikke være forbud om at folkevalgte kan velges til styret i KF
- Frikjøpte folkevalgte må få sykepenger på linje med arbeidstakere
- Nei til direkte ordførervalg

Komiteens mindretall bestående av Torunn Ostad, H, Arild Windsland, H, Anders Kylland, Frp, Chim Kjølner, Frp og Jan Kløvstad, V avgir innstilling fremmet av Torunn Ostad, H:

Aust-Agder fylkeskommune støtter Kommunelovutvalgets forslag og hovedtanken om at ny kommunelov skal styrke lokaldemokratiet, legge til rette for åpenhet, demokratiske prosesser og innbyggerdeltakelse. Følgende punkter fremheves som særlig viktige:

- Fylkestinget støtter lovfesting av prinsippene om at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig
- Fylkestinget støtter forslag som gir økt likestilling, for eksempel krav til kjønnsbalanse for utvalg og ny stillingsbetegnelse for øverste administrative leder.
- Fylkestinget ber departementet vurdere om de foreslåtte unntaksbestemmelsene om innsyn og lukking av møter i stor nok grad ivaretar ønsket om åpenhet og innsyn i demokratiske prosesser.

Komiteens mindretall bestående av Torunn Ostad, H, Arild Windsland, H, Anders Kylland, Frp, Chim Kjølner, Frp og Jan Kløvstad, V avgir innstilling fremmet av Jan Kløvstad, V:

Alternativ til fylkesrådmannens forslag prikkpunkt 4:

Aust-Agder fylkesting støtter ikke Kommunelovutvalgets forslag om å utvide taushetsplikten for folkevalgte til også å omfatte tilfeller der administrasjonen finner det hensiktsmessig å framlegge dokumenter unntatt offentlighet. Det må fortsatt være de folkevalgte som definerer og vedtar hva som skal unntas offentlighet.

Forslag til nytt prikkpunkt 5: For å styrke offentlig innsyn vil vi presisere definisjonen av et folkevalgt møte:

En sammenkomst av folkevalgte vil være et møte i lovens forstand når medlemmene av organet trer sammen for å treffe vedtak eller forhandle, drøfte eller på annen måte behandle saker organet senere skal treffe vedtak i, eller som det normalt tilligger organet å behandle.

Forslag til nytt prikkpunkt 6. Alternativ til fylkesrådmannens prikkpunkt 5:

Aust-Agder fylkesting støtter ikke forslaget om ny hjemmel for å lukke dørene når folkevalgte organer mottar informasjon fra kommunens/fylkeskommunens advokat, samt at hele saka da kan fjernes fra sakliste og møtebok. Det må holde godt å lukke de deler av et møte der det blir framlagt sensitiv informasjon definert utfra dagens regelverk.

Forslag til nytt prikkpunkt 7:

Forslag til endring av Kommunelovutvalgets forslag om Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte, se pkt 4.8 i fylkesrådmannens utredning:

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 folkevalgte har den informasjonen de trenger for å utføre vervet sitt, og for dermed å styrke den folkevalgtes muligheter til å ivareta ansvaret for styring og kontroll av kommunen.

#### **Behandling i fylkestinget - 25.10.2016:**

Anders S. Kylland ble innvilget permisjon.

Silje Flaten Haugli tiltrådte som vararepresentant for Anders Kylland.

Det var 34 representanter til stede under behandlingen av denne saken.

.....

Kristine Hallingstad fremmet følgende forslag:

Aust-Agder fylkeskommune støtter kommunelovutvalgets forslag og hovedtanken om at ny kommunelov skal styrke lokaldemokratiet, legge til rette for åpenhet, demokratiske prosesser og innbyggerdeltakelse. Følgende punkter fremheves som særlig viktige:

- Fylkestinget støtter lovfesting av prinsippene om at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.
- Fylkestinget støtter forslag som gir økt likestilling, for eksempel krav til kjønnsbalanse for utvalg og ny stillingsbetegnelse for øverste administrativ leder.
- Fylkestinget ber departementet vurdere om de foreslåtte bestemmelsene om utvidet innsynsrett og taushetsplikt i stor nok grad ivaretar ønsket om mer åpenhet og innsyn i demokratiske prosesser.
- Det bør ikke være forbud om at folkevalgte kan velges til styret i KF.
- Frikjøpte folkevalgte må få sykepenger på lik linje med arbeidstakere.
- Nei til direkte ordførervalg.

.....

Ostad trakk siste strekpunkt i sitt forslag i komiteen.

.....

Jan Kløvstad fremmet et nytt tilleggsforslag:

Fylkestinget ber om at forslaget frå Kommunelovutvalget til siste ledd i ny § 8-3:

”Hvis folkevalgte får innsyn i saksdokumenter etter denne bestemmelsen, har de taushetsplikt om opplysninger i saksdokumenter som kommunen har unntatt offentlighet etter offentleglova.” blir strøket.

.....

#### **Votering:**

Ved alternativ votering mellom fylkesrådmannen innlegning og Ostad innledning, ble Ostads innledning vedtatt med 33 mot 1 stemme.

Ostads forslag i første strekpunkt ble enstemmig vedtatt.

Fylkesrådmannens tilrådning til 1. kulepunkt ble vedtatt med 23 mot 11 stemmer. 7 H og 4 FRP stemte mot.

Fylkesrådmannens tilrådning til 2. kulepunkt ble vedtatt med 23 mot 11 stemmer. 7 H og 4 FRP stemte mot.

Ved alternativ votering mellom fylkesrådmannen tilrådning til 3. kulepunkt og Ostads forslag i andre strekpunkt, ble Ostads forslag vedtatt med 32 mot 2 stemmer.

Fylkesrådmannens tilrådning til 4. kulepunkt fikk ingen stemmer.

Ved alternativ votering mellom Kløvstads forslag og Hallingstads forslag, ble Kløvstad forslag vedtatt med 19 mot 15 stemmer.

Ved alternativ votering mellom fylkesrådmannens tilrådning til kulepunkt 5 og Kløvstads forslag i komiteen, ble Kløvstadsforslag vedtatt med 18 mot 16 stemmer.

Hallingstads forslag i komiteen, første strekpunkt, ble enstemmig vedtatt.

Hallingstads forslag i komiteen, andre strekpunkt, ble enstemmig vedtatt.

Hallingstads forslag i komiteen, tredje strekpunkt, ble vedtatt med 24 mot 10 stemmer. 6 H, 2 FRP, 1 MDG og 1 V stemte mot.

Kløvstads forslag til nytt prikkpunkt 5 i komiteen falt med 13 mot 21 stemmer. 6 H, 2 V, 1 MDG og 4 FRP stemte for.

Kløvstads forslag til nytt prikkpunkt 7 i komiteen falt med 15 mot 19 stemmer. 6 H, 4 FRP, 1 SV, 1 MDG, 2 V og 1 PP stemte for.

#### ***Dermed ble følgende vedtatt:***

Aust-Agder fylkeskommune støtter Kommunelovutvalgets forslag og hovedtanken om at ny kommunelov skal styrke lokaldemokratiet, legge til rette for åpenhet, demokratiske prosesser og innbyggerdeltakelse. Følgende punkter fremheves som særlig viktige:

- Fylkestinget støtter lovfesting av prinsippene om at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.
- Fylkestinget støtter forslag som gir økt likestilling, for eksempel krav til kjønnsbalanse for utvalg og ny stillingsbetegnelse for øverste administrativ leder

- Departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig å ha ulike regler for suspensjon og fratakelse av verv for fylkesordfører og fylkesvaraordfører.
- Det bør fastsettes kriterier for vurderingen av skikkethet i forbindelse med suspensjon av fylkesordfører.
- Aust-Agder fylkesting støtter ikke Kommunelovutvalgets forslag om å utvide taushetsplikten for folkevalgte til også å omfatte tilfeller der administrasjonen finner det hensiktsmessig å framlegge dokumenter unntatt offentlighet. Det må fortsatt være de folkevalgte som definerer og vedtar hva som skal unntas offentlighet.
- Fylkestinget ber om at forslaget frå Kommunelovutvalget til siste ledd i ny § 8-3:  
  
”Hvis folkevalgte får innsyn i saksdokumenter etter denne bestemmelsen, har de taushetsplikt om opplysninger i saksdokumenter som kommunen har unntatt offentlighet etter offentleglova.” blir strøket.
- Det bør ikke være forbud om at folkevalgte kan velges til styret i KF.
- Frikjøpte folkevalgte må få sykepengar på linje med arbeidstakere.
- Nei til direkte ordførervalg.

## 2. SAMMENDRAG

Kommunelovutvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget har levert en grundig og omfattende utredning og fylkesrådmannen har derfor valgt å fokusere på utvalgte problemstillinger av mer prinsipiell karakter i denne saken. Fylkesrådmannen støtter i all hovedsak Kommunelovutvalgets forslag.

## 3. BAKGRUNN FOR SAKEN

Dagens kommunelov trådte i kraft 1. januar 1993. Loven er etter ikrafttredelsen endret en rekke ganger, uten at det er foretatt en gjennomgripende revisjon av loven. Behovet for revisjon av kommuneloven ble påpekt av Kommunal- og forvaltningskomiteén i Innst. 128 L (2012-2013), hvor følgende ble uttalt:

*«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.»*

Kommunelovutvalgets utredning NOU 2016 4 Ny kommunelov danner grunnlaget for regjeringens tilbakemelding til Stortinget.

I tråd med mandatet har utvalget foretatt en gjennomgang av kommuneloven med sikte på å styrke det kommunale selvstyret innenfor nasjonale rammer. Mandatet gir videre føringer for at utvalget skal vektlegge hensynet til forenkling, oversiktighet, lesbarhet og anvendbarhet ved utarbeidelsen av lovteksten, og så langt som mulig benytte kjønnsnøytrale ord.

Utvalget foreslår blant annet å lovfeste det kommunale og fylkeskommunale selvstyret, samt enkelte prinsipper for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg til det kommunale selvstyret.

Kommunelovutvalgets utredning er svært omfattende. I saksfremlegget vil det derfor i hovedsak bli fokusert på utvalgte problemstillinger av mer prinsipiell karakter. Utredningen kan i sin helhet leses på departementets nettside:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-20164-ny-kommunelov/id2481627/>

KS har utarbeidet et debattgrunnlag for ny kommunelov, som kan leses her:

<http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-folkevalgt/debattgrunnlag-for-ny-kommunelov/>

Høringsfristen er satt til 6. oktober 2016. Det er søkt om utsatt høringsfrist. Departementet opplyser at de ikke kan gi utsatt høringsfrist, *«men uttalelser sendt inn en viss tid etter fristen vil bli hensyntatt så langt det lar seg gjøre»*. KS har fått utsatt høringsfrist og vil behandle høringen i Landsstyret 28. oktober. En forutsetter derfor at høringsuttalelser innkommet innen 28. oktober 2016 vil bli hensyntatt.

## 4. KOMMUNELOVUTVALGETS FORSLAG

Det fremkommer av mandatet til kommunelovutvalget at *«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.»*

#### 4.1 Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret er grunnleggende og sentralt i Norge. Selvstyret er imidlertid ikke lovfestet. Utvalget mener at prinsippet om det kommunale/fylkeskommunale selvstyret bør lovfestes i kommuneloven. Utvalget foreslår videre at de sentrale elementene ved det kommunale selvstyret bør fremgå av en egen bestemmelse.

Utvalget foreslår å ta inn i loven at «Norge er inndelt i kommuner med egen folkevalgt ledelse». Det foreslås videre å lovfeste av kommunene utgjør egne rettssubjekt, og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Utvalget uttaler videre at det bør lovfestes at selvstyret skal utøves innenfor nasjonale rammer og at begrensninger i det lokale selvstyret må ha hjemmel i lov. Lovfesting av legalitetsprinsippet vil synliggjøre at nasjonale myndigheter ikke kan pålegge kommuner og fylkeskommuner oppgaver eller plikter i statlige rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser.

Utvalget foreslår også å lovfeste forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Prinsippene oppstiller en norm for avveining mellom nasjonale interesser og hensynene som taler for lokal handlefrihet. Prinsippene er ikke nye, men blir ikke alltid fulgt i praksis. Dette taler for lovfesting av prinsippene. Prinsippene er ikke absolutte, men gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet.

##### **Forholdsmessighetsprinsippet**

Det ligger i forholdsmessighetsprinsippet at et eventuelt inngrep ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig. Forholdsmessighetsprinsippet gir følgelig anvisning på at nasjonale myndigheter bør foreta en vurdering av om eventuelle inngrep i det fylkeskommunale selvstyret er nødvendig for å ivareta de aktuelle målene. Prinsippet anerkjenner således statlig styring og kontroll, men stiller krav til vurderingene som må fortas ved innføring og anvendelse av styringsmidler. Forholdsmessighetsprinsippet er foreslått lovfestet som følger i § 2-3, 1. ledd:

*«Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.»*

##### **Nærhetsprinsippet**

I nærhetsprinsippet ligger at ansvaret for oppgaver bør legges så nær innbyggerne som mulig. Det kommunale selvstyret er begrunnet i hensynet til demokrati og deltakelse. Nærhet bidrar til at innbyggerne i større grad kan påvirke hvordan oppgavene løses i lokalsamfunnet. Nærhetsprinsippet er foreslått lovfestet som følger i § 2-3, 2. ledd:

*«Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.»*

##### **Finansieringsprinsippet**

Finansieringsprinsippet gir uttrykk for at kommunene og fylkeskommunene innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Staten kan følgelig legge til rette for å styrke det kommunale selvstyret gjennom finansieringssystemet. Finansieringsprinsippet er foreslått lovfestet slik i § 2-3, 3. ledd:

*«Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.»*

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag om å lovfeste det kommunale og fylkeskommunale selvstyret, samt de foreslåtte prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene/fylkeskommunene.

#### 4.2 Folkevalgte organer

Det foreslås i hovedsak å videreføre dagens regler om folkevalgte organer. I lovforslaget tydeliggjør utvalget hvilke «folkevalgte organer som kan opprettes i kommunen, hvilke regler som gjelder for dem, og hvilke navn som skal brukes om dem.

Utvalget har i lovforslaget tydeliggjort fylkestingets rolle. Dette er blant annet gjort ved at adgangen fylkestinget har til å delegerer sin myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren, administrasjonssjefen og andre rettssubjekter er inntatt i loven.

Utvalget foreslår å fjerne komiteer og faste utvalg etter dagens kommunelov § 10 og erstatte disse med organet utvalg, jfr. lovforslagets § 5-5. Kommunestyret og fylkesting vil ha forholdsvis stor handlingsfrihet med hensyn til å fastsette slike utvalgs oppgaver, myndighet og varighet. De generelle reglene for utvalg vil også gjelde for kontrollutvalg og partssammensatte utvalg, samtidig som det fortsatt vil gjelde særregler for disse.

Saksbehandlingsreglene vil gjelde fullt ut for alle utvalg. I følge forslaget skal det ikke lenger være adgang til å fastsette andre saksbehandlingsregler og lukke møter slik en kan for dagens komiteer.

Fylkesrådmannen støtter forslagene.

#### 4.3 Valg av folkevalgte

Bestemmelsene om valg av medlemmer til fylkestinget ligger i valgloven og faller således utenfor utvalgets mandat.

Valg av medlemmer til andre folkevalgte organer skjer ved forholdsvalg eller avtalevalg, jf. gjeldende kommunelov § 35. I påfølgende bestemmelser finnes nærmere bestemmelser for fremgangsmåten ved valg, herunder krav til kjønnsbalansen ved valg.

Utvalget har vurdert behovet for endringer i kravene til kjønnsbalanse og foreslår å innføre en ny bestemmelse som fastsetter at kravet til representasjon av begge kjønn ved forholdsvalg skal knyttes til sammensetningen av organet som helhet, ikke bare til det enkelte listeforslag. Bakgrunnen for dette er at kravene til kjønnsbalanse i dagens ordning er knyttet til listeforslaget. Dette kan føre til at kjønns sammensetningen i utvalget som helhet blir skjev, selv om kjønnsbalansen innenfor det enkelte listeforslag er i tråd med lovens krav. I denne forbindelse foreslår utvalget også å fjerne den eksisterende adgangen til å foreta rettinger på stemmesedlene ved forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer. Valg av medlemmer skal skje i henhold til rekkefølgen på det innleverte listeforslaget.

Fylkesrådmannen støtter forslaget selv om en erkjenner at forslaget vil innebære en viss inngripen i partienes rett til selv å bestemme hvilke personer de ønsker å la seg representere med.



#### 4.4 Ordfører

Utvalget foreslår å åpne for at fylkeskommuner som selv ønsker det kan delegere mer myndighet til fylkesordføreren.

I dag gir kommuneloven fylkesordføreren en begrenset formell myndighet til å fatte vedtak på fylkeskommunens vegne. Fylkesordføreren er med og treffer vedtak sammen med andre folkevalgte i kollegiale organer, men utover dette består ordførerens formelle rolle i hovedsak av å være ordstyrer, sette dagsorden og være rettslig representant for fylkeskommunen.

Etter utvalgets forslag kan ordføreren *«gis forslagsrett i folkevalgte organer der ordføreren ikke selv er medlem, myndighet til å opprette enkelte utvalg og myndighet til å fatte enkelte hastevedtak. Dersom slik myndighet blir delegert, skal ordføreren rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan myndigheten er benyttet.»*

Fylkesrådmannen støtter forslaget som vil gi økt handlefrihet til fylkestingene.

Utvalget foreslår også at det åpnes for direktevalg av fylkesordfører. Forslaget grunngis i at dette vil kunne styrke fylkesordførerrollen og skape en «positiv effekt på interessen for lokalpolitikk og lokalvalg».

Direktevalg av ordfører øker risikoen for å velge en ordfører fra et parti med svak representasjon i fylkestinget. Dette vil kunne skape vanskelige situasjoner for fylkestinget senere. Økt fokus på personer vil kunne føre til mindre fokus på partiet og partiprogrammet.

Fylkesrådmannen velger imidlertid å legge mest vekt på den økte handlefriheten fylkestinget får til å foreta en god og hensiktsmessig vurdering ut fra lokale forhold. Fylkesrådmannen støtter derfor utvalgets forslag.

#### 4.5 Fritak og suspensjon

Utvalget foreslår å videreføre reglene om fritak fra verv og påpeker at «det skal mye til for å få fritak fra verv etter at man er valgt inn i et folkevalgt organ. I forbindelse med behandlingen av en fritakssøknad skal man etter den nye bestemmelsen legge vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på tidspunktet da den folkevalgte samtykket i å bli valgt.

Det foreslås videre å flytte suspensjonsreglene inn i en ny bestemmelse og innføre en utvidet adgang til å suspendere fylkesordføreren, dersom vedkommende blir tiltalt for et forhold med strafferamme på fengsel i mer enn tre år. Utvalget foreslår også at fylkestinget selv skal kunne vedta å frata ordføreren vervet, dersom vedkommende ved sin oppførsel viser seg uskikket til å ivareta vervet.

En stiller seg noe undrende til at forslaget kun omfatter fylkesordføreren og ikke fylkesvaraordføreren. Det vil være hensiktsmessig om bestemmelsen blir gitt lik anvendelse overfor fylkesordfører og fylkesvaraordfører.

Fylkesrådmannen støtter hovedpunktene i forslaget, men mener departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig å ha ulike regler for fylkesordfører og fylkesvaraordfører når det gjelder suspensjon og fratakelse av verv. Fylkesrådmannen mener departementet også bør vurdere om det i bestemmelsen bør angis kriterier for skikkethetsvurderingen.

#### 4.6 Kommunedirektør - tvungen stillingsbetegnelse på øverste administrative leder

I gjeldende kommunelov omtales øverste administrative leder som administrasjonssjef. Det er ikke noe krav i loven om at denne tittelen skal benyttes. I dag benytter øverste administrative leder i svært mange kommuner og fylkeskommuner stillingstitlene rådmann og fylkesrådmann. Dette er innarbeidede titler som ikke benyttes som stillingstittel for andre stillinger i kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget foreslår at det ikke skal være adgang til å benytte stillingsbetegnelsene rådmann og fylkesrådmann, da titlene ikke er kjønnsnøytrale. I stedet fremmer utvalget forslag om å innføre stillingstittelen «kommunedirektør».

Utvalgets mindretall påpeker at det er vanskelig å finne en tittel for øverste administrative leder i kommunen eller fylkeskommunen, som ikke er «brukt opp» på andre roller i kommunen og som er kjønnsnøytral. Det vises blant annet til at tittelen kommunedirektør er benyttes for lavere stillinger i kommunen. Mindretallet foreslår derfor at loven omtaler stillingen som leder av kommunens administrasjon, og lar det være opp til den enkelte kommune eller fylkeskommune å avgjøre hvilken tittel man skal benytte.

Fylkesrådmannen støtter mindretallets forslag.

#### 4.7 Parlamentarisme

Utvalget foreslår å beholde muligheten for å ha parlamentarisk styreform, men fastslår samtidig at formannskapsmodellen fortsatt skal være hovedmodellen. Det fremmes videre forslag om at et vedtak om å innføre parlamentarisk styreform må treffes med minst 2/3 flertall.

Utvalget foreslår også å styrke fylkestingets rolle i en parlamentarisk styrt fylkeskommune. Dette skal skje ved at fylkesrådet minst en gang i halvåret skal rapportere til fylkestinget om vedtak rådet har fattet i saker av prinsipiell betydning.

Fylkesrådmannen støtter forslagene.

#### 4.8 Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte

Utvalget fremmer forslag om å utvide de folkevalgte organenes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter. Forslaget er ment som en lovfesting og presisering av gjeldende rett. Utvalget skriver følgende:

*«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.»*

Utvalget foreslår videre en bestemmelse som pålegger folkevalgte taushetsplikt for opplysninger mottatt som en konsekvens av den utvidede retten til innsyn. Folkevalgte har også i dag taushetsplikt for opplysninger som med hjemmel i forvaltningsloven eller særlovgivningen er taushetsbelagt. Utvalget foreslår derfor at tilsvarende skal gjelde hvis de folkevalgte får opplysninger som kan unntas fra offentlighet etter offentleglova, og som fylkeskommunen har bestemt at det ikke skal gis innsyn i. Det foreslås 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 innsyn.»*

Fylkesrådmannen støtter ovennevnte forslag.

*Fylkesrådmannen støtter også forslaget fra Rogaland fylkeskommune om at denne taushetsplikten ikke bør være «begrenset til de tilfeller hvor et organ ber om innsyn i det/de aktuelle dokumenter, men også når administrasjonen ser det som hensiktsmessig at slike dokumenter fremlegges uten at organet har bedt om det. Regelen bør derfor utvides til også å omfatte slike tilfeller.»*

#### **4.9 Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet**

Utvalget foreslår at dagens saksbehandlingsregler i hovedsak bør videreføres, men med enkelte endringer. Virkeområdet til saksbehandlingsreglene utvides noe da det foreslås at disse også skal gjelde for dagens komiteer, som vil inngå i det nye organet utvalg. Åpenhet skal være hovedregelen for alle organer, men utvalget fremmer også forslag om at møter der hensynet til saken tilsier det og organet mottar informasjon fra kommunens advokat, skal kunne lukkes for offentligheten.

Fylkesrådmannen ønsker å påpeke at en del kommuner og noen fylkeskommuner ikke har egen advokat. En jurist vil i de fleste tilfeller kunne gi samme informasjon til organet som en advokat og behovet for å lukke møtet vil følgelig være det samme. Det synes derfor lite hensiktsmessig å oppstille et vilkår om at informasjonen skal komme fra kommunens advokat.

Fylkesrådmannen støtter forslaget, men ber om at det foretas en ny vurdering av om unntaket kun skal komme til anvendelse der informasjonen er gitt av egen advokat.

#### **4.10 Økonomiforvaltning**

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse som legger til grunn at fylkeskommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, og at en ikke skal ta vesentlig finansiell risiko. Det foreslås en lovfestet plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av fylkeskommunens økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre for fylkeskommunens økonomi i årsberetningen. Det er fylkestinget som skal fastsette de finansielle måltallene. Videre skal fylkestinget fastsette et økonomireglement. Dette innebærer at ny lov utvider hvilke styringsverktøy fylkestinget er pålagt å bruke. Etter fylkesrådmannens vurdering er dette i samsvar med det Aust-Agder fylkeskommune praktiserer i dag. Forslagene støttes da det er viktig å sikre langsiktig økonomisk handlefrihet.

Det foreslås krav til standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter i økonomiplanen og krav om å synliggjøre gjelden i økonomiplanen og årsbudsjettet. Når det gjelder økonomiplanen skal den kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel. For fylkeskommunen vil dette bety at regionale handlingsplaner/-program kan eller bør inngå i økonomiplanen. Fylkesrådmannen støtter dette forslaget.

Utvalget foreslår en plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet. Dette vil gi mer helhetlig styring og kontroll med kommunens økonomi. Dette forslaget innebærer at et samlet regnskap for fylkeskommunen også skal inneholde fylkeskommunale foretak og eventuelle andre virksomheter som er en del av fylkeskommunen. Målet er å gi både kommunestyret og innbyggerne bedre oversikt over fylkeskommunens

samlede økonomiske utvikling og stilling. Utvalget foreslår ikke å pålegge plikt til å utarbeide konsernregnskap som omfatter både fylkeskommunen som rettssubjekt og andre rettssubjekter (selskaper) som en er hel- eller deleier av slik som interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Denne endringen vil etter fylkesrådmannens kunne gi betydelig merarbeid, og også økte kostnader, i en overgangsperiode.

Det foreslås at det i årsberetningen må redegjøres for om fylkeskommunens økonomiske utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Utvalget foreslår å lovfeste at det også skal redegjøres for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, noe som i dag er forskriftsfestet. Fylkesrådmannen støtter dette forslaget.

Det foreslås 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. Dette innebærer at regnskapet skal avsluttes i balanse. Dette skal gjøres ved at en avsetter til disposisjonsfond før regnskapet avsluttes dersom regnskapet viser mindreforbruk. Er det merforbruk skal en bruke av disposisjonsfond og evt. andre tilgjengelige midler før det avsluttes. Etter fylkesrådmannens vurdering er det i samsvar med den praksis man har fulgt i Aust-Agder fylkeskommune ved fylkestingets behandling av årsregnskapet. Eneste forskjellen fra dagens praksis er at dette gjøres før man avslutter regnskapet ikke ved fylkestingets behandling. Fylkesrådmannen støtter dette forslaget.

Utvalget foreslår å lovfeste at kommunens drift bare kan finansieres av løpende inntekter, noe som legger grunnlaget for klarere regler om skillet mellom drifts- og investeringsregnskapet. Dette innebærer at tilskudd til andres investeringer fortsatt vil måtte finansieres over driftsregnskapet dvs. med løpende inntekter og ikke av kapitalinntekter. En kan heller ikke ta opp lån for å dekke driften. Utvalget foreslår at det gis en hjemmel til departementet der det kan gis dispensasjon fra forbudet mot å benytte kapitalinntekter til å finansiere løpende utgifter. Bestemmelsen retter seg mot inntekter fra salg av fast eiendom, salg av eierandeler i selskaper (aksjer) og uttak av innskutt kapital fra selskaper. Dispensasjonsadgangen skal bare brukes unntaksvis og det skal foreligge tungtveiende samfunnsmessige hensyn for å benytte de. Fylkesrådmannen støtter dette forslaget.

Utvalget foreslår å videreføre dagens prinsipper for låneopptak til videre utlån, dvs. at mottaker ikke driver næringsvirksomhet, og at midlene skal nyttes til investeringer. Videre foreslås det nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån. Det er foreslått at lånene skal avdras årlig og være minst lik størrelsen på årets avskrivninger justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på de avskrivbare anleggsmidlene. Dette skal sikre at avdragene følger kapitalslitet for investeringen og lån skal være nedbetalt når investeringens økonomiske levetid er utløpt. Fylkesrådmannen støtter dette.

Utvalget foreslår et generelt forbud mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko, noe som klargjør at det bare kan stilles garantier når det er økonomisk forsvarlig.

Det foreslås nye vilkår som kan bidra til at fylkeskommuner med vesentlig økonomisk ubalanse fanges tidligere inn i ROBEK-ordningen. Videre foreslås det tiltakspunkt (aktivitetsplikt) for fylkeskommuner i ROBEK, noe som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse. Fylkesrådmannen støtter dette forslaget.

Forslaget klargjør også rettsvirkningen ved disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Utvalget foreslår å lovfeste regler for privatrettslig ansvar dersom det skjer disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene i kommuneloven. Brudd på kommunelovens regler i alminnelighet skal bare lede til privatrettslig ugyldighet der rettsbruddet var synlig for kommunens kontraktspartner er forslaget fra utvalget. Utvalget syn er at det gir en rimelig risikovurdering da en slik regulering gir begge parter grunner til å forsøke å unngå brudd på

reglene. Forslaget vil bidra til forutsigbarhet for fylkeskommunene og deres kontraktspartnerer og innebærer en klargjøring av rettsvirkningene. En kan imidlertid ikke se bort fra at dette vil kunne føre til økte krav til dokumentasjon fra fylkeskommunenes kontraktspartnerer. Fylkesrådmannen støtter dette forslaget.

Fylkesrådmannen mener at det i all hovedsak er foretatt gode avveininger og ikke satt unødvendige begrensninger for det lokale selvstyret gjennom økonomireglene og støtter utvalgets forslag mht. økonomiforvaltningen.

#### **4.11 Foretak**

Utvalget foreslår at adgangen til å organisere deler av den kommunale virksomheten i kommunale foretak videreføres. Utvalget viser videre til at de generelle reglene om valgbarhet til offentlige organ bør gjelde ved valg av styremedlemmer til kommunale/fylkeskommunale foretak. Utvalget foreslår begrensninger i valgbarheten ved at daglig leder, medlemmer av kommunestyret, fylkestinget, samt varamedlemmer til disse ikke kan velges som medlemmer av foretakets styre. Utvalget grunngir regelen i faren for rolleblending.

Utvalget har ikke foretatt tilsvarende vurdering når det gjelder aksjeselskap eller interkommunale selskaper. Bakgrunnen for dette er at et foretak som regel vil være tettere knyttet til kommunen eller fylkeskommunen.

Fylkesrådmannen støtter dette forslaget.

#### **4.12 Kontrollutvalg**

For å styrke kontrollutvalgets arbeid og legitimitet foreslår utvalget å utvide minimum antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem. Reglene om valgbarhet til kontrollutvalget videreføres. I tillegg foreslår utvalget at leder, en med ledende stilling, samt medlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et selskap som kan være gjenstand for kontroll etter bestemmelsene om eierkontroll eller forvaltningsrevisjon, ikke skal være valgbar til kontrollutvalget.

Utvalget har foretatt en vurdering av om det bør lovfestes nærmere regler for gjennomføring av høringer i regi av kontrollutvalget, men har konkludert med at det bør være opp til hver enkelt kommune eller fylkeskommune å fastsette lokale reglement for gjennomføring av slike høringer.

Fylkesrådmannen støtter ovennevnte forslag.

#### **4.13 Revisjon**

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av regnskapsrevisor mandat og gjeldende regler om forvaltningsrevisjon. Utvalget understreker at forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll.

Gjeldende krav om årlige forvaltningsrevisjoner videreføres ikke, men erstattes av en regel om at fylkestinget skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon for hver valgperiode. Fylkestingets plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag.

#### 4.14 Internkontroll

Utvalget mener at administrasjonssjefens ansvar for internkontroll bør tydeliggjøres i ny kommunelov. I dag finnes det flere bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen. Utvalget har derfor foreslått en egen bestemmelse i kommuneloven som kan erstatte reguleringen i særlovgivningen.

Utvalget ønsker å styrke internkontrollen ved å gjøre den mer målrettet. Det foreslås krav om at det skal gjennomføres systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Den foreslåtte bestemmelsen angir minimumskravene til internkontroll etter kommuneloven.

Utvalget mener videre at administrasjonssjefen skal rapportere om internkontrollen til fylkestinget.

Fylkesrådmannen støtter forslaget om å samordne regelverk om internkontroll i en egen bestemmelse i kommuneloven.

#### 4.15 Statlig kontroll og tilsyn

Utvalget foreslår å videreføre ordningen med lovlighetskontroll, men understreker at ordningen bør være en sikkerhetsventil som bør benyttes med varsomhet. Det fremmes derfor et forslag om å innta «*et vilkår om at det må foreligge særlige grunner for at departementet på eget tiltak skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll*». Utvalget fremmer forslag om å lovfeste gjeldende rett om at det kun er endelige avgjørelser som kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll og da kun den offentligrettslige siden av vedtaket.

Utvalget har også sett på de grunnleggende prinsipper og rammer for statlige tilsyn, og foreslår å klargjøre at fylkeskommunen i slike saker kan utøve partsrettigheter etter forvaltningsloven og påklage vedtak. Det fremmes også forslag om at fylkesmannen skal få ansvar for å vurdere omfanget av tilsyn med den enkelte kommune/fylkeskommune og pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse aktivitetene for å sikre at det samlede omfang av tilsyn holdes på et forsvarlig nivå.

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag.

### 5. KONKLUSJON

Fylkesrådmannen støtter i all hovedsak utvalgets forslag med følgende merknader:

- Departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig å ha ulike regler for suspensjon og fratakelse av verv for fylkesordførere og fylkesvaraordførere.
- Det bør fastsettes kriterier for vurderingen av skikkethet i forbindelse med suspensjon av ordfører.
- Forslaget om tvungen stillingstittel for øverste administrative leder støttes ikke.

- Regelen om taushetsplikt for folkevalgte bør omfatte de tilfeller hvor administrasjonen finner det hensiktsmessig å fremlegge dokumenter unntatt offentlighet, selv om organet ikke har bedt om innsyn.
- Departementet bør vurdere om det det foreslåtte unntaket fra møteoffentlighet kan formuleres annerledes, slik at unntaksbestemmelsen også kan benyttes av kommuner og fylkeskommuner uten egen advokat.