



Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Deres referanse 16/1559-2  
Vår referanse 2016/2452-4 320 MRU  
Saksbehandler Mette Rundsveen, tlf. 61 26 60 42  
Avdeling Samordnings- og beredskapsstaben

Dato 06.10.2016

## Hørings svar - Ny kommunelov

Det vises til høring av kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4 *Ny kommunelov* med frist 6. oktober 2016.

### Innledning

Forslaget til den nye kommuneloven innebærer en rammelov for kommunal og fylkeskommunal virksomhet og bygger opp under og styrker det kommunale selvstyret. Forslaget bygger på prinsippene om juridisk rammestyring og om kommunal organisasjonsfrihet. I stor grad videreføres prinsippene for organisering og styring av kommunen i fra gjeldende kommunelov. Det er lagt vekt på forenkling, oversiktighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet.

Fylkesmannen i Oppland støtter i stor grad forslaget fra utvalget. Vi har kommentert punkter i høringsforslaget som vi ønsker å poengtere, eller utgjør positive presiseringer eller endringer. Når det gjelder merknader som skiller seg fra utvalgets forslag, knytter disse seg til fastsettelse av delegeringsmyndighet, endringer i kjønnsreglene ved forholdsvalg og endringer i økonomibestemmelsene.

### Kapittel 8: Folkevalgte organer og administrasjonen

#### Utvalg

At utgangspunktet er at kommunene skal ha stor frihet til å etablere de folkevalgte organer de trenger er bra, og videre at det finnes noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan disse organene skal være. Utvalgets forslag om at det bare kan opprettes organer som er omtalt i lov er derfor bra. En uttømmende regel om dette som betyr at et organ ikke kan opprettes, dersom det ikke finnes hjemmel i kommunelov eller særlov er bra. Hensynet til at kommunene skal kunne organisere sin virksomhet slik de ønsker er ivaretatt ved at kommuneloven hjemler en rekke ulike organer. At virkeområde for saksbehandlingsreglene utvides til å gjelde flere typer organer vil sikre at de grunnleggende premissene for saksbehandling etterlevs. Den generelle adgangen som komiteene etter dagens regler har til å lukke møtene, vil bli borte.

For innbyggere, politikere, administrasjon, fylkesmannen og andre som har med kommuner å gjøre vil det være en fordel at kommunens organer er gjenkjennelige fra kommune til kommune. Dette vil innebære at det er lett å finne lovens regler for de ulike organene. Erfaring som fylkesmannen har fra kontakt med politikere og ansatte i kommuneadministrasjoner viser at gjeldende regler for ulike organer i noen tilfeller har et vanskelig tilgjengelig innhold.

### Kommunestyrets rolle – administrasjonens oppgaver

Kommunestyret er kommunens øverste organ og er ansvarlig for kommunens beslutninger og handlinger. Administrasjonen skal forberede sakene de folkevalgte skal behandle og gjennomføre det de folkevalgte har besluttet. Utvalget ønsker å tydeliggjøre skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Fylkesmannen ser positivt på målet om å styrke kommunestyret og fremme det strategiske og overordnede ansvaret som ligger til kommunestyret.

### Delegering

Utvalget foreslår å videreføre den tradisjonelle læren om delegering. Det er imidlertid foreslått å ta inn regler som tydeliggjør delegeringsmulighetene, dels på bakgrunn av at det er noe usikkerhet med hensyn til om det er nødvendig med lovhjemmel for å kunne delegerer myndighet, særlig til private rettssubjekter. Fylkesmannen mottar en del henvendelser om dette temaet i forbindelse med revidering av delegeringsreglement og det har også vært tema i lovlighetskontroller. Det er derfor positivt at utvalget foreslår å regulere både når kommunestyret kan delegerer myndighet internt i kommunen, og når kommunestyret kan delegerer myndighet til andre organer.

Slik Fylkesmannen ser det, er det ikke behov for innstramminger i adgangen til å delegerer myndighet, men en klargjøring av reglene er positivt. Videreføring av vid delegeringsmyndighet er viktig for at kommunene selv kan organisere seg hensiktsmessig og finne gode løsninger for oppgaveløsningen. Fylkesmannen støtter utvalgets forslag som går ut på at det bør fremgå klart av loven at alle saker som har prinsipiell betydning bør avgjøres av folkevalgte organer. Dette hindrer at enkeltpersoner kan ta avgjørelser og fatte enkeltvedtak uten at skjønsmessige spørsmål har gjennomgått politisk behandling. Dette vil være bra for legitimiteten til avgjørelser i særlig små kommuner.

Fylkesmannen mener at det delegerende organet i delegasjonsreglementet konkret bør si hvilken myndighet som blir delegert, for å sikre seg at kommunestyrets medlemmer i praksis har foretatt en konkret vurdering av hvilke saker de selv skal behandle og hvilke saker som å bli delegert til andre folkevalgte organer eller administrasjonen. Vi viser til at dette var motivene for at Stortinget i 2012 vedtok § 39 nr. 2.

## **Kapittel 12: Valgbarhet. Ombudsplikt og suspensjon mv.**

### Valgbarhet

Fylkesmannen registrerer at det innføres krav til skriftlig samtykke for å være valgbar i § 7-2 tredje ledd bokstav c. Dette anses positivt i den forstand at det kan bidra til å tydeliggjøre ansvaret og alvorligheten i ombudsplikten. Videre vil en positiv konsekvens av dette være at en kandidat som har samtykket i å bli valgt, som utvalget påpeker, bør ha en plikt til å motta vervet dersom han eller hun blir valgt.

Fylkesmannen støtter at det innføres felles valgbarhetsregler for alle folkevalgte organer i § 7-3. Etter gjeldende rett er det ulike regler for valgbarhet, og det varierer om det er plikt til å motta valget. Et eksempel er at blant annet administrasjonssjefen og ledere av forvaltningsgren er valgbar til komiteer, styrer for institusjoner, kommunale foretak og interkommunale styrer. I den nye bestemmelsen vil ikke disse kunne velges inn i disse organene.

Det foreslås å innføre en ny regel i § 9-5 om at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke kan velges til styret i kommunale foretak. Fylkesmannen mener at dette er en god regel. For det første unngår styremedlemmer å generelt stå i en rollekonflikt med hensyn til ivaretagelsen av interessene til det kommunale foretaket contra kommunestyrevervet. For det andre unngår man at et styremedlem må fratres ved behandlingen av en sak hvor et kommunalt foretak er part.

Generelt mener Fylkesmannen at valgbarhetsregler som bidrar til å styrke skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen er positive, og valgbarhetsreglene vil bidra til å styrke dette skillet.

### **Kapittel 13: Valg av medlemmer til folkevalgte organer**

Hovedtrekkene i reglene om forholdsvalg og avtalevalg videreføres. Det foreslås to endringer i reglene for forholdsvalg. Utvalgets forslag om å oppheve adgangen til å endre på stemmesedlene ved forholdsvalg støttes, i det den vurderes å være overflødig i det listene allerede er satt opp etter en prosess i de enkelte partier/grupper.

Det andre forslaget til endring går ut på en skjerping av kravene til kjønnsmessig balanse i folkevalgt organ. Etter gjeldende rett knyttes kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg til det enkelte listeforslag, 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. Utvalgets forslag i § 7-6 fjerde ledd går ut på at kandidater fra det underrepresenterte kjønn skal rykke opp på den listen som har fått flest stemmer for å tilfredsstille kravet til kjønnsmessig balanse. Fylkesmannen merker seg at utvalget deler seg i synet på denne bestemmelsen og at et mindretall bestående av to medlemmer mener at den foreslåtte løsningen utgjør et demokratisk problem. Videre gi mindretallet uttrykk for at hensynet til demokrati må gå foran hensynet til kjønnsbalanse. Fylkesmannen mener at hensynet til demokrati og at partiene selv skal få bestemme hvem de lar seg representere med er viktig. Hensynet til kjønnsbalanse og å ha mulige virkemidler for å oppnå dette er imidlertid like viktig. Ut i fra Fylkesmannens perspektiv er det betenkelig å innføre en regel ved forholdsvalg som ytterligere vil komplisere regler som det kan være krevende for kommuner å forholde seg til.

### **Kapittel 16: Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer**

Utvalgets forslag i § 11-1 fastslår at saksbehandlingsreglene skal gjelde for alle folkevalgte organer, dersom noe annet ikke er bestemt i lov. De tidligere særreglene for komiteer vil ikke lenger gjelde. Fylkesmannen støtter dette forslaget og den redaksjonelle endringen som gjør innholdet lettere tilgjengelig.

En følge av at saksbehandlingsreglene skal gjelde for alle folkevalgte organer er at reglene om møteoffentlighet får samme virkeområde. Utvalget foreslår imidlertid å presisere tre unntak i § 11-1 tredje ledd bokstavene a til c. Det er særlig alternativet i bokstav c som omhandler møter med advokat som Fylkesmannen har merket seg utgjør en tydeligere regel enn tilsvarende bestemmelse i gjeldende lovs § 31 nr. 5. Fylkesmannen mener det er bra at innholdet fremgår tydelig av bestemmelsen og at resultatet av lovanvendelsen ikke avhenger av vurderinger etter offentleglova, slik gjeldende lov legger opp til.

### **Kapittel 18: Interkommunalt samarbeid**

I gjeldende kommunelov er interkommunalt samarbeid regulert i kommuneloven § 27 og vertskommunesamarbeid er regulert i § 28. (Samkommunemodellen er avviklet.) IKS-loven er ikke omfattet av arbeidet med ny kommunelov.

Utvalget har foreslått å lovfeste en overordnet bestemmelse i § 17-1 som fastslår kommunenes adgang til å inngå interkommunalt samarbeid. For det første foreslås en slik bestemmelse for å

understreke det prinsipielle om at kommuner har adgang 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. Utvalget foreslår å erstatte interkommunalt samarbeid etter § 27 i gjeldende kommunelov med to samarbeidsformer, i tillegg til at adgangen til å inngå vertskommunesamarbeid (kapittel 20) videreføres. De to samarbeidsformene dreier seg om en ny organisasjonsform; kommunale oppgavefelleskap i kapittel 19, som er beregnet på enkle samarbeid om produksjon av enkeltstående tjenester, og dessuten å lovregulere regionrådsmodellen i kapittel 18.

De foreslåtte bestemmelsene om interkommunalt samarbeid innebærer en endring i forhold til gjeldende rett. Fylkesmannen mener det er positivt at det gis klare hjemler for interkommunale samarbeid, og at det er klart definert i lov hvilke samarbeidsformer som bør anvendes til ulike typer oppgaveløsning. Det er videre bra at det settes minimumskrav til samarbeidsavtalen ved opprettelse.

### **Kapittel 19: Økonomiforvaltning**

Fylkesmannen merker seg at grunnprinsippene i økonomibestemmelsene er videreført, men at det er foreslått flere strukturelle og språklige endringer for å gjøre bestemmelsene lettere tilgjengelige. Det er dessuten foreslått å flytte en del bestemmelser fra forskrift til lov. Dette bidrar også til en klargjøring. Forslaget til ny lovtekst framstår som mer oversiktlig og ryddig enn den gamle teksten. Fylkesmannen synes dette er bra. Fylkesmannen er også fornøyd med at den langsiktige økonomiforvaltningen løftes sterkere fram i loven. Utvalget foreslår at kommunestyret skal ha plikt til å fastsette et økonomireglement og finansielle måltall for kommunenes økonomi. Dette vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene, slik at 1-års-perspektivet ikke blir for dominerende. Dette er helt i tråd med Fylkesmannens råd til kommunene for å opprettholde en sunn kommuneøkonomi over tid. Utvalget foreslår også at det innføres krav om standardiserte oppstillinger for økonomiplanen, som i dag er fastsett for årsbudsjett/årsregnskap. Dette vil gjøre det lettere for både kommunestyret, departementet/Fylkesmannen og andre å se sammenhengen i styringsdokumentene. At økonomiplanen også kobles sterkere mot samfunnsdelen i kommuneplanen er bra.

#### § 14-5 Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring

Fylkesmannen mener det bør vurderes om rapporteringsplikten bør utvides. Vi mener det med fordel kan rapporteres til kommunestyret ved utgangen av hvert kvartal. De fleste kommuner behandler regnskapet for foregående år i kommunestyret i juni. Det kan være en fordel at man i samme møte får seg forelagt prognoser for inneværende år.

#### § 14-6 Årsregnskap og bokføring

Etter dagens lov kan kommunen avlegge regnskap med regnskapsmessig merforbruk, samtidig som kommunen har midler i disposisjonsfond. Utvalget har foreslått at dette ikke lenger er mulig. Dvs. at før kommunen avlegger et regnskap med merforbruk må disposisjonsfondet være tomt. Dette vil være en forenkling og gi en lettere tolkning av den faktiske økonomiske situasjonen i kommunen. Det blir også vanskeligere å skyve inndekningen av merforbruk framover i tid. Fylkesmannen mener dette kan være en måte å synliggjøre utfordringene for kommunestyret på, og vil kunne forebygge at kommunen havner på ROBEK-lista. Regnskapsresultatet etter dagens regler viser avvik fra budsjett, og er en viktig opplysning for kommunestyret som har vedtatt budsjettet. Med den foreslåtte reglen vil ikke dette komme like klart fram. Det kan enkelt løses ved å tilføye en linje i økonomisk oversikt

drift som viser resultat før bruk av disposisjonsfond, eller det kan være en pliktig note til regnskapet på linje med dagens bruk av strykningsbestemmelser.

#### § 14-9 Skillet mellom drift og investering

Fylkesmannen har merket seg at det forslås at departementet i særlige tilfeller kan gi dispensasjon til å finansiere driften med inntekter fra realisasjon av kapitalverdier. Vi mener det er uheldig å åpne for slik mulighet. Vår erfaring tilsier at det er kommuner med svak økonomi og økonomistyring som vil ty til slike løsninger. Dette er kommuner som absolutt ikke bør foreta slike grep. Det vil lett oppstå situasjoner som gjør det vanskelig for dispensasjonsmyndigheten. Vi mener derfor det ikke bør åpnes for slike unntak.

#### § 15-1 Selvkost

Beregning av selvkost er foreslått tatt inn i loven i en egen bestemmelse. Det er også hjemlet i loven at departementet kan fastsette i forskrift nærmere regler for beregningene. Fylkesmannen slutter seg til disse endringene, da selvkost for kommunale tjenester i dag er hjemlet i flere lover. At prinsippene for beregning av selvkost foreslås tatt inn i kommuneloven bidrar til en opprydding og forenkling, og gir en felles forståelse av hvordan dette skal praktiseres.

#### § 29-1 ROBEK-registeret

ROBEK-registeret er foreslått videreført. Begrunnelsen er at registret har hatt ønsket effekt mht å bedre økonomien i kommunene. Dagens lov § 60 nr. 1 pkt d (at forpliktende plan ikke følges) foreslås opphevet. Dette synes Fylkesmannen er fornuftig, da kriteriet er vanskelig å bruke på en rettferdig måte da ordlyden på inndekningsplanen vil kunne være avgjørende for om kommunen meldes inn eller ikke.

Det er foreslått innført tre nye kriterier for innmelding. I pkt d er det foreslått at kommuner som har akkumulert merforbruk som utgjør mer enn 3 % av driftsinntektene meldes inn i ROBEK. I pkt e og f er det foreslått at kommunen også kan meldes inn i ROBEK dersom henholdsvis årsbudsjett/økonomiplan og årsregnskap ikke er vedtatt innen fristen. Fylkesmannen er skeptisk til alle disse forslagene, da vi mener at kommuner som har et merforbruk som kan dekkes inn i løpet av to år ikke bør meldes inn i ROBEK. Dersom merforbruket er så stort at kommunen ikke kan håndtere det i løpet av to år vil de uansett fanges inn av pkt c. Det foreslåtte vilkåret virker derfor unødig strengt. Vilklårene i pkt e og f vil føre til at ROBEK-registeret ikke lenger er et register over kommuner som har en utfordrende økonomisk situasjon. Økonomien kan være i orden, selv om dokumentene ikke er vedtatt i tide. Det er i tillegg foreslått at departementet (Fylkesmannen) kan unnlate å registrere en kommune som oppfyller ett eller flere kriterier dersom det åpenbart ikke er behov for statlig kontroll. Dette vil føre til at det kan bli svært ulik praktisering av bestemmelsene i ulike fylker.

#### § 29-3 og § 29-4 ROBEK-virkemidlene

Lovlighetskontroll av budsjettet er foreslått videreført. Fylkesmannen mener lovlighetskontroll av budsjettet er vanskelig når budsjettet vedtas på overordnet nivå. I praksis vil det derfor stort sett være inntektsforutsetningene som kan kontrolleres i forhold til innholdet i budsjettet. Kanskje kunne det være behov for en liten presisering av hva lovlighetskontrollen skal inneholde. Lånegodkjenning videreføres også, men i en litt annen form enn i dagens lov. Forslaget tar høyde for at

kommunestyret stort sett vedtar en låneramme for hele investeringsbudsjettet, og ikke for hver enkelt investering. Det er derfor presisert i det nye forslaget at det er den totale lånerammen som skal godkjennes. Det er også foreslått at departementet (Fylkesmannen) kan fastsette vilkår for lånegodkjenningen. Fylkesmannen mener det er fornuftig å kunne skille mellom låneformål ut fra hvor mye det belaster kommuneøkonomien. Dette er helt i tråd med Fylkesmannens praksis i dag.

Fylkesmannen støtter også forslaget om at kommuner i ROBEK skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse. Nå er plikten til å vedta en forpliktende plan for inndekning av merforbruk knyttet opp mot tildelingen av skjønnsmidler. At dette nå blir lovfestet virker mer ryddig.

## **Kapittel 29: Statlig kontroll og tilsyn mv.**

### Lovlighetskontroll

Utvalget foreslår å opprettholde regelverket om lovlighetskontroll med noen presiseringer. Fylkesmannen mener det er bra at reglene blir noe mer detaljerte. Det vil gjøre innholdet i lettere tilgjengelig for folkevalgte, som er en gruppe som må forholde seg til disse bestemmelsene. Når det gjelder lovlighetskontroll etter fylkesmannens initiativ foreslås det presisert at det må foreligge særlige grunner. Det er en forbedring at det vil gå direkte frem av loven at det utvises varsomhet med å ta opp saker til lovlighetskontroll etter eget initiativ. Det vil som følge av dette være lettere å kommunisere ut anvendelsesområdet til lovlighetskontroll etter fylkesmannens initiativ.

### Partsrettigheter for kommunen

Utvalget foreslår å styrke kommunenes partsrettigheter ved å endre tilsynsprosessen ved å fjerne rettefristen. Dette foreslås kombinert med forhåndsvarsel etter fvl. § 16 styrkes, og ett «trinn» i tilsynsprosessen foreslås derfor fjernet.

Det er på det rene at tilsynsprosessen varierer fra sektor til sektor. Det er også enkelte sektorområder som ikke sender forhåndsvarsel siden sluttmøtet inneholder den samme informasjonen som et forhåndsvarsel gir (jfr. fvl § 16 c). Rettefristen benyttes også i hovedsak til å gi kommunen en mulighet til å kommentere fakta, og i mindre grad kommentere rettsanvendelsen eller tilsynsmyndighetens vurdering av hvorvidt det har skjedd et lovbrudd eller ikke.

Fylkesmannen mener det er bra at det foreslås en ensartet praksis. Rundskrivet som omtaler kapittel 10A (H-03/07) i kommuneloven bør også oppdateres med utdyping omkring tilsynsprosessen, begrepsbruk mv.

### Samordning av tilsyn

Fylkesmannen er enig i utvalgets betraktninger. Det er viktig at Fylkesmannen får de verktøy som er nødvendige for å nå målet med samordningen.

Med hilsen

Asbjørn Lund e.f.  
stabssjef

Mette Rundsveen  
rådgiver

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.