

OFFENTLIG UTVALG FOR UTREDNING AV NY KOMMUNELOV - MANDAT OG SAMMENSETNING

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 gjennomgripende 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 målsetninger 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 kommune 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 handlegfrihet. Dette gjelder blant annet regler om hvordan kommunene kan organisere sin virksomhet og regler som begrenser kommunenes økonomiske handlegfrihet.

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, oversiktligheit, lesbarhet og praktisk anvendbarhet må stå sentralt ved utarbeidingen 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 vurdere:

- 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 etterlevelserevisjon 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 – dette punktet er i ettertid tatt ut av mandatet)

~~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 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 forholdsvalg 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 statligtilsyn 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 – dette punktet er i ettertid endret ved at forutsetningen om at samkommunemodellen skal videreføres, er tatt ut.*

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

Utvalget gis følgende sammensetning:

Leder:

- Oddvar Flæte, selvstendig næringsdrivende, Leikanger

Andre medlemmer:

- Ole Gustav Narud, amanuensis, Åmot
- Osmund Kaldheim, administrasjonssjef, Oslo
- Stein Arve Ytterdahl, administrasjonssjef, Trondheim
- Hilde Bjørnå, forsker, Tromsø
- Nina Neset, revisjonssjef, Nittedal
- Sigrid Stokstad, forsker, Oslo
- Roald Hopsnes, stipendiat, Bergen
- Øyvind Renslo, advokat, Oslo
- Trygve G. Nordby, selvstendig næringsdrivende, Son
- Valgerd Svarstad Haugland, fylkesmann, Asker
- Siri Halvorsen, avdelingsdirektør, Oslo
- Kjersti Flåten, avdelingsdirektør, Nesodden

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 personalhåndbok om godtgjøring til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg.