



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 96

(2005–2006)

Om lov om endringer i lov 25. september
1992 nr. 107 om kommuner og fylkes-
kommuner m.m. (komitémodell,
avtalevalg m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	3.2	Organisasjonsmodeller i kommunene	29
1.1	Innledning	7	3.3	Utbredelse. Organisasjons-databasen	30
1.2	Høringen	7	3.4	Om gjennomgående representasjon og kjønnsmessig balanse	31
1.3	Lovendringsforslag - sammendrag ..	9	3.5	Motiv og bakgrunn for opprettelse av komitémodellen	32
1.3.1	Komitémodellen	9	3.6	Om lovregulering av komitémodellen	33
1.3.2	Endringer i reglene om kommunedelsorganisering	10	3.6.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	33
1.3.3	Åremålsansettelser	10	3.6.2	Høringsinstansene	33
1.3.4	Valg til folkevalgte organer	10	3.6.3	Departementets merknader og forslag	34
1.3.5	Innbyggerinitiativ – enkelte presiseringer	11	3.6.3.1	Om lovregulering av komitémodellen	34
1.3.6	Regnskapsansvarlig	11	3.6.3.2	Om kravet til kjønnsmessig balanse i faste utvalg	36
1.3.7	Enkelte andre endringer i kommuneloven	12	3.6.3.3	Om krav til kjønnsmessig balanse på listeforslag	36
1.3.8	Om endringer i bestemmelsene om Longyearbyen lokalstyre	12	3.7	Innføring av komitéorganisering - hjemmelsgrunnlag	36
1.4	Forslag i høringsnotatet hvor det ikke fremmes forslag til lovendring	12	3.7.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	36
1.4.1	Direkte valg av ordfører	12	3.7.2	Høringsinstansene	37
1.4.2	Partssammensatte utvalg	13	3.7.3	Departementets merknader og forslag	37
1.5	Forslag i høringsnotatet hvor det ikke fremmes forslag til lovendring nå	13	3.8	Valgbarhet - kretsen av valgbare til komiteene	37
1.5.1	Møteoffentlighet	13	3.8.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	37
2	Redegjørelse for ordningen med direkte valg av ordfører - videreføring av forsøksordningen	15	3.8.2	Høringsinstansene	38
2.1	Innledning	15	3.8.3	Departementets merknader og forslag	38
2.2	Gjeldende rett	15	3.8.3.1	Bør samtlige kommunestyre-representanter delta i komiteene?	38
2.3	Forsøksvirksomhet med direkte valg av ordfører	16	3.8.3.2	Fritak eller utelukket fra valg?	39
2.3.1	Innledning - bakgrunnen for forsøkene	16	3.9	Om valgmåte og kravet til kjønns-messig balanse	40
2.3.2	De institusjonelle løsninger som er prøvd ut i forsøket	17	3.9.1	Kommunelovens regler for valg til folkevalgte organ – gjeldende rett	40
2.3.3	Hva viser evalueringen av forsøkene?	20	3.9.2	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	40
2.4	Internasjonale utviklingstrekk og valgtekniske metoder	21	3.9.3	Høringsinstansene	41
2.4.1	Direkte valg av ordfører – en europeisk trend	21	3.9.4	Departementets merknader og forslag	41
2.4.2	Valgtekniske ordninger – internasjonale erfaringer	22	3.10	Valg av varamedlemmer	43
2.5	Høringsnotatets forslag til lovregulering av direktevalg av ordfører	24	3.10.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	43
2.6	En redegjørelse for høringsinstansenes merknader og synspunkt	27	3.10.2	Høringsinstansene	43
2.7	Videreføring av direktevalg av ordfører som forsøksordning	27	3.10.3	Departementets merknader og forslag	43
3	Komitémodellen	29	3.11	Uttreden og forfall	44
3.1	Bakgrunn for lovforslaget	29	3.11.1	Departementets vurdering og forslag	44
			3.12	Komiteens myndighet	45

3.12.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	45	5.2.3	EØS-avtalen - direktiv om midlertidig ansettelse	59
3.12.2	Høringsinstansene	45	5.3	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	59
3.12.3	Departementets merknader og forslag	45	5.3.1	Vurdering av utvidelse av adgangen til å ansette på åremål	59
3.12.3.1	Bør komiteene også ha avgjørelsesmyndighet?	45	5.3.2	Ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak	59
3.12.3.2	Hva innebærer det å være «saksforberedende organ»?	45	5.3.3	Ombudstillinger	60
3.12.3.3	Om oppretting av fordelingsutvalg, arbeidsutvalg m.m.	46	5.4	Høringsinstansene	60
3.13	Navnebetegnelse på komiteene	46	5.5	Departementets merknader og forslag	62
3.13.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	46	5.5.1	Ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak	62
3.13.2	Høringsinstansene	46	5.5.2	Ombudstillinger	62
3.13.3	Departementets merknader og forslag	47			
3.14	Avgrensning mot komiteer etter § 10 nr. 5	47	6	Om valg til folkevalgte organer	63
3.15	Om saksbehandlingsregler	47	6.1	Lovregulering av «flertallsvalg som forholdsvalg» – avtalevalg	63
3.15.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	47	6.1.1	Gjeldende rett	63
3.15.2	Høringsinstansene	48	6.1.1.1	Lovens bestemmelser om valgmåten	63
3.15.3	Departementets merknader og forslag	48	6.1.1.2	Hvordan foregår valg til folkevalgte organ i praksis?	63
4	Endringer i reglene om kommunedelsorganisering	49	6.1.2	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	63
4.1	Gjeldende rett	49	6.1.3	Høringsinstansene	64
4.2	Kort om kommunedelsbasert organisering	49	6.1.4	Departementets merknader og forslag	64
4.3	Bakgrunnen for lovendringsforslaget	50	6.2	Suppleringsvalg til formannskap og fylkesutvalg	65
4.3.1	Kommunelovens regler om delegasjon	50	6.2.1	Gjeldende rett	65
4.3.2	Om forsøk med delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon	51	6.2.1.1	Kommunelovens bestemmelser om supplering	65
4.4	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	52	6.2.1.2	Bakgrunnen for lovbestemmelsen ...	65
4.4.1	Om delegering	52	6.2.2	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	66
4.4.2	Om valgbarhet – kravet til bostedsadresse	54	6.2.3	Høringsinstansene	66
4.4.3	Andre forhold som ble omtalt i høringsnotatet	54	6.2.4	Departementets merknader og forslag	66
4.5	Høringsinstansene	54			
4.6	Departementets merknader og forslag	55	7	Innbyggerinitiativ – enkelte presiseringer	68
5	Åremålsansettelser	57	7.1	Innledning	68
5.1	Innledning	57	7.2	Gjeldende rett	68
5.1.1	Gjeldende rett	57	7.3	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	69
5.1.1.1	Kommuneloven § 24 nr. 3	57	7.4	Høringsinstansene	69
5.1.1.2	Arbeidsmiljøloven § 14-10	58	7.5	Departementets merknader og forslag	70
5.1.1.3	Tjenestemannsloven	58	8	Regnskapsansvarlig	72
5.1.1.4	Opplæringsloven	58	8.1	Gjeldende rett	72
5.2	Utenlandsk rett	58	8.2	Bakgrunnen for bestemmelsen	72
5.2.1	Sverige	58	8.3	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	73
5.2.2	Danmark	59	8.4	Høringsinstansene	73

8.5	Departementets merknader og forslag	74	10	Om Longyearbyen lokalstyre	78
9	Enkelte andre forslag til endringer i kommuneloven	76	10.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	78
9.1	Frist for endring av kommunestyrets og fylkestingets medlemstall	76	10.2	Høringsinstansene	78
9.1.1	Gjeldende rett	76	10.3	Departementets merknader og forslag	79
9.1.2	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	76	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	80
9.1.3	Høringsinstansene	76	12	Merknader til de enkelte bestemmelser	81
9.1.4	Departementets merknader og forslag	76			
9.2	Tidspunkt for godkjenning av lokalvalg	76			
9.2.1	Gjeldende rett	76			
9.2.2	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	77			
9.2.3	Høringsinstansene	77			
9.2.4	Departementets merknader og forslag	77			
				Forslag til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)	84



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 96

(2005–2006)

Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m (komitémodell, avtalevalg m.m.)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 30. juni 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II).*

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

I denne proposisjonen fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag til endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Det fremmes dessuten forslag om endringer i lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (svalbardloven) som vedrører Longyearbyen lokalstyres organisering.

Kommuneloven utgjør det rettslige rammeverket rundt virksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Departementet har som målsetting at loven skal være rammepreget og fleksibel og dermed anvendelig for hele kommunesektoren. Det skjer hele tiden en utvikling i kommunal organisering og det er fokus på organisering og styring i kommuner og fylkeskommuner. Det vil derfor fra tid til annen være behov for å endre enkelte bestemmelser i lys av samfunnsutviklingen.

I proposisjonen foreslår departementet helt nye bestemmelser i loven i forhold til komitéorganisering. For øvrig foreslås det enkelte endringer i regelverket knyttet til valg av folkevalgte organ, presisering av frist for når det må tas stilling til endringer i kommunestyrets/fylkestingets medlemstall, og pre-

sisering med hensyn til når godkjenning av lokalvalg skal finne sted. Det fremmes også forslag til endringer i regler for åremålsansettelser, innbyggerinitiativ og regnskapsansvarlig. Et sammendrag av de enkelte lovendringsforslagene er inntatt i punkt 1.3.

I høringsnotatet ble det fremmet forslag om endring i regler for partssammensatte utvalg. Det ble også foreslått at det i kommuneloven ble lovfestet adgang til direkte valg av ordfører. I forhold til disse forslagene vil det ikke bli fremmet forslag til lovendring. En nærmere omtale av dette er gitt i punkt 1.4. Departementet foreslo i høringsnotatet en revisjon av kommunelovens regler for møteoffentlighet. Dette forslaget vil bli fulgt opp på et senere tidspunkt. En nærmere omtale er gitt i punkt 1.5.

1.2 Høringen

Ved brev 9. september 2005 sendte Kommunal- og regionaldepartementet på høring forslag om endringer i kommuneloven. Høringsfristen ble satt til 15. desember 2005.

Det er kommet inn til sammen 157 uttalelser. Hovedtyngden er fra kommuner og fylkeskommu-

ner, men også fylkesmenn, arbeidstakerorganisasjoner og andre organisasjoner har avgitt uttalelser. Det er stor grad av tilslutning til departementets forslag om kommunedelsorganisering og lovregulering av komitéorganisering. Forslaget om å åpne for direkte valg av ordfører har også fått tilslutning. Enkelte høringsinstanser er imidlertid skeptiske til den foreslåtte valgmetode. Forslagene om møteoffentlighet har fått blandet respons. Kommunesektoren og KS ønsker en utvidelse av adgangen til å ansette på åremål. Arbeidstakerorganisasjonene er negative til dette. Det er delte meninger om forslaget om å oppheve kravet om en regnskapsansvarlig i alle kommuner og fylkeskommuner. Forslaget om endringene i ordlyden i bestemmelsen om innbyggerinitiativ gis jevnt over støtte. Det samme gjelder forslag til endringer i enkelte bestemmelser vedrørende valg til folkevalgte organ. Når det gjelder forslaget til partsammensatte utvalg har flere arbeidstakerorganisasjoner uttalt at de er i mot forslaget.

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende høringsinstanser:

- Sametinget
- Departementene
- Interne avdelinger i Kommunal- og regionaldepartementet
- Fylkesmenn
- Fylkeskommuner
- Kommuner
- Registrerte politiske partier
- Sysselmannen på Svalbard
- Longyearbyen lokalstyre
- Norges Bank
- Statistisk sentralbyrå
- Riksarkivet
- Riksrevisjonen
- Riksantikvaren
- Rikstrykdeverket
- Aetat Arbeidsdirektoratet
- Direktoratet for arbeidstilsynet
- Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Skattedirektoratet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet
- Utlendingsdirektoratet
- Vegdirektoratet
- Barneombudet
- Forbrukerombudet
- Likestillingsombudet
- Sivilombudsmannen
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Mattilsynet
- Statens forurensningstilsyn
- Statens helsetilsyn
- Forbrukerrådet
- Kommunal landspensjonskasse
- Kommunalbanken
- Likestillingssenteret
- Statens pensjonskasse
- Statskonsult
- Innovasjon Norge
- SIVA Selskapet for industrivekst
- Norges forskningsråd
- Handelshøyskolen BI
- Høgskolen i Bodø
- Høgskolen i Oslo
- Norges handelshøyskole NHH
- NTNU
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Stavanger
- Universitetet i Tromsø
- KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
- Næringslivets hovedorganisasjon
- Finansnæringens hovedorganisasjon
- Verdipapirfondenes forening
- Sparebankforeningen
- Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
- Arbeidsgiverforeningen NAVO
- Finansnæringens arbeidsgiverforening
- Landsorganisasjonen i Norge
- Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
- Akademikerne
- Unio
- Fagforbundet
- Fellesforbundet
- Kommunalansattes fellesorganisasjon
- Norsk sykepleierforbund
- Utdanningsforbundet
- Finansforbundet
- Norsk journalistlag
- Norsk presseforbund
- Norsk redaktørforening
- Den norske advokatforening

- Den norske dommerforening
- Den norske lægeforening
- Den norske revisorforening
- Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring
- Den norske tannlegeforening
- Norsk psykologiforening
- Friluftsrådernes landsforbund
- Kulturminnevernets fellesorganisasjon
- Norges autoriserte regnskapsføreres forening
- Norges idrettsforbund
- Norges juristforbund
- Norges kommunerevisorforbund
- Norsk kommunalteknisk forening
- Norsk pensjonistforbund
- Norsk rådmannsforum
- NORVAR – Norsk VA-verk forening
- Private barnehagers landsforbund
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Nasjonalforeningen for folkehelsen
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Norges handikapforbund
- Norsk pasientforening
- Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner c/o Norges Handikapforbund Statens råd for funksjonshemmede
- Elevorganisasjonen
- Foreldreutvalget for grunnskolen
- Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
- Norsk forening for bolig- og byplanlegging
- Samarbeidsrådet for yrkesopplæring

Høringsuttalelser vil bli kommentert nedenfor i tilknytning til de enkelte kapitlene i lovforslaget.

1.3 Lovendringsforslag - sammendrag

1.3.1 Komitémodellen

I kapittel 3 foreslår departementet å lovfeste ordningen med komitéorganisering. Komitémodellen har utviklet seg de siste 10-15 årene etter mønster fra stortingskomiteene, men er ikke regulert i kommuneloven. Komiteene har derfor ikke blitt betraktet som folkevalgte organer i kommunelovens forstand. Departementet mener det er uheldig at denne formen for organisering ikke er klargjort i kommuneloven. Komitémodellen er i praksis et alternativ til hovedutvalgsmodellen eller modellen med faste utvalg inndelt etter funksjonsprinsippet eller lignende.

Formålet med komitémodellen er å skape klare politiske ansvarsforhold og et klart skille mellom politikk og administrasjon. Politikerne skal

være overordnede premissleverandører for kommunenes og fylkeskommunenes politikk og ha ansvar for prinsipielle saker gjennom mål- og resultatstyring, ressursfordeling, idéskaping og nye løsninger – i stedet for detaljstyring og fokus på enkeltsaker. Innføring av modellen karakteriseres ofte av et ønske om vitalisering av politikerrollen, der kommunestyret og fylkestinget gjøres til en mer attraktiv arena for politisk arbeid. Vedtaksmyndigheten flyttes til kommunestyret og fylkestinget på bekostning av hovedutvalgene. De som fatter beslutningene er kommunestyrets og fylkestingets medlemmer, som i forkant har vært med på saksforberedelsen gjennom arbeid i den aktuelle komiteen. Modellen gir kommunestyret og fylkestinget en bedre samordnings- og styringsfunksjon som kommunens og fylkeskommunens øverste myndighet.

Flertallet av de høringsinstansene som uttaler seg gir tilslutning til eller har ingen merknader til departementets forslag om lovregulering av komitéorganisering.

Selve ideen bak komitémodellen utgjør en viktig premiss ved departementets forslag til lovregulering. Kjernen i komitémodellen er at kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer deler seg inn i komiteer som fungerer som saksforberedende organ for saker som skal avgjøres i kommunestyret eller fylkestinget. Komiteene har ingen avgjørelsesmyndighet. I tillegg til å avgi innstilling overfor kommunestyret og fylkestinget, kan komiteene også arrangere høringer, ta opp saker etter eget initiativ m.m.

Et annet vesentlig element ved modellen, er kravet til gjennomgående representasjon. I samsvarende med de motiver som begrunner opprettelsen, er det derfor kun kommunestyrets og fylkestingets medlemmer som er valgbare. I høringsnotatet foreslo departementet at regler for kjønnsmessig balanse bør gjelde «så langt det er mulig», slik regelen er for andre folkevalgte organ, som formannskap og fylkesutvalg, med krav til gjennomgående representasjon. Daværende Likestillingsombud og Likestillingssenter uttrykker i høringsrunden at departementets forslag er et tilbakeskritt for kjønnslikestillingen i lokaldemokratiet. De mener gjennomgående representasjon vil føre til færre medlemmer av underrepresentert kjønn i kommunale underutvalg så lenge det ikke er krav til kjønnsmessig balanse på listeforslag ved valg.

Når kretsen av valgbare er gitt og det foreslås at hvert medlem kun kan sitte i én komité, skaper dette særlige utfordringer når det gjelder kjønnsmessig balanse. Departementet foreslår i denne proposisjonen at det innføres særregler for valg til

komiteene ved at det stilles krav om at komiteene skal sammensettes etter den kjønnsmessige balansen blant de som skal velges. Dette sikrer en best mulig kjønnsmessig fordeling i den enkelte komité og gir etter departementets mening en bedre kjønnsmessig sammensetning enn valg etter kommunelovens regler for valg til organ med krav til gjennomgående representasjon ville gjort.

Det foreslås adgang for kommunestyret og fylkestinget til å bestemme at ordfører og fylkesordfører ikke skal delta i komiteene. For øvrig foreslås det at de av kontrollutvalgsmedlemmene som også sitter i kommunestyret, ikke skal være valgbare til komiteene.

1.3.2 Endringer i reglene om kommunedelsorganisering

Departementet foreslår i kapittel 4 enkelte justeringer i regelverket for organisering med kommunedeler. Kommuneloven gir i dag ikke adgang til direkte delegasjon fra et kommunedelsutvalg til administrasjonen i vedkommende kommunedel. Delegasjon til egen administrasjon må gå via administrasjonssjef eller kommunerådet som øverste ledelse for samlet administrasjon. Dette systemet er basert på ønsket om en helhetlig administrativ ledelse. Det skaper imidlertid problemer i de tilfeller kommunen desentraliserer store deler av kommunens primærfunksjoner med tilsvarende politiske fullmakter til kommunedelsutvalgene på kommunedelsnivå.

Direkte delegasjon fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon har vært gjenstand for forsøk i Oslo kommune i flere år. Gjennom forskningsbasert evaluering er det dokumentert at et slikt system i praksis viser seg å være et lite konfliktfylt system. Departementet foreslår at det i kommuneloven åpnes for direkte delegasjon fra kommunedelsutvalgene til egen administrasjon. Av høringsinstansene som uttalte seg var alle, med ett unntak, positive til departementets forslag.

Departementet foreslår også endringer i valgbarhetsreglene for valg til kommunedelsutvalg. Medlemmer til utvalgene velges enten av kommunestyret eller ved direkte valg. Alle som er bosatt i kommunen er valgbare. Det er ikke nødvendig å være bosatt i kommunedelen. I forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg er det fastsatt at kommunestyret selv kan bestemme at bare de som er bosatt i vedkommende kommunedel skal være valgbare i de tilfeller valget gjennomføres som direkte valg. En tilsvarende adgang til å begrense valgbarheten gir lov eller forskrift ikke, dersom kommunestyret selv velger medlemmene til utval-

get. Departementet foreslår at det enkelte kommunestyre kan fastsette at bare de som bor i vedkommende kommunedel skal være valgbare til kommunedelsutvalgene uansett valg måte. De fleste høringsinstansene er positive til departementets forslag.

1.3.3 Åremålsansettelser

Kommuneloven § 24 nr. 3 fastslår at kommunestyret selv kan bestemme at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Bestemmelsen omfatter administrasjonssjef, etatssjefer og tilsvarende overordnede stillinger. I høringsnotatet ble det vurdert hvorvidt det bør åpnes for at ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak samt kommunale ombud også kan ansettes på åremål. Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg er positive til at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ansette ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak, samt kommunale ombud på åremål. Det er noen flere innvendinger mot ansettelse på åremål for kommunale ombud enn for ledere av kommunale eller fylkeskommunale foretak. Alle arbeidstakerorganisasjonene som har uttalt seg er skeptiske til en utvidelse av adgangen til å ansette på åremål.

Det har i praksis hersket usikkerhet når det gjelder spørsmålet om ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak omfattes av bestemmelsen om åremålsstilling i kommuneloven. Departementet har etter en nøye overveielse kommet til at ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak faller inn under begrepet «ledende administrative stillinger» i § 24 nr. 3. Slike stillinger innebærer stor grad av organisatorisk frihet og selvstendig budsjettsvar. Det er dermed ikke tale om en utvidelse av loven på dette punkt. For å unngå tvil foreslår departementet likevel at dette presiseres i lovteksten. Departementet foreslår videre at bestemmelsen utvides til å omfatte kommunale ombud. Departementets forslag er omtalt i kapittel 5.

1.3.4 Valg til folkevalgte organer

I kapittel 6 fremmer departementet forslag til enkelte endringer i reglene for valg til folkevalgte organer.

Det foreslås at dersom ikke minst ett medlem av kommunestyret eller fylkestinget krever forholdsvalg, skal valg til folkevalgte organ gjennomføres som avtalevalg. Reglene om flertallsvalg ved valg av folkevalgte organ foreslås opphevet som overflødig. Avtalevalg gjennomføres ved at en innstilling med forslag på medlemmer i organet leg-

ges frem for kommunestyret og fylkestinget. Denne innstillingen skal vedtas enstemmig. Dagens regler om kjønnsmessig balanse i det enkelte utvalg valgt ved flertallsvalg skal gjelde for avtalevalg.

Bestemmelsen om at varamedlem automatisk trer inn i formannskapet og fylkesutvalget når en plass blir ledig på grunn av varig uttrede, foreslås opphevet. I stedet foreslås det at det skal avholdes nyvalg, slik regelen er ved valg til faste utvalg m.v.

Det foreslås som en generell regel – både ved forholdsvalg og avtalevalg – at suppleringsvalg både av faste medlemmer og vararepresentanter skal skje fra den samme gruppen som den uttrede tilhører.

Departementet foreslår dessuten en ny bestemmelse om at den gruppen som har en ledig plass som skal fylles ved suppleringsvalg, selv utpeker kandidaten til vedkommende plass. Deretter foretar kommunestyret og fylkestinget valget av vedkommende, dersom de formelle valgbarhetsvilkårene er oppfylt. Denne prosedyren tilsvarende det som gjelder ved suppleringsvalg til kommunestyre og fylkesting når det ikke er flere valgbare kandidater igjen på de offisielle valglistene.

Departementets forslag er i samsvar med høringsnotatet og har fått overveiende tilslutning fra høringsinstansene i høringsrunden.

1.3.5 Innbyggerinitiativ – enkelte presiseringer

I kapittel 7 foreslås det enkelte presiseringer i kommunelovens bestemmelse om innbyggerinitiativ. Bestemmelsen kom inn i loven i 2003 og gir innbyggerne en rett til på visse vilkår å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret eller fylkestinget. Bestemmelsen var ikke ment å gi innbyggerne en ekstra mulighet til å ta opp gamle saker på nytt igjen eller å omdefinere aktuelle saker med nye vinklinger. Denne avgrensningen er omtalt i forarbeidene, men kommer ikke tydelig til uttrykk i lovteksten. Departementet foreslår at lovteksten justeres for å gjøre dette helt klart. Det foreslås dessuten at det fastsettes eksplisitt i loven at kommunestyret eller fylkestinget ikke har plikt til å behandle et initiativ som har samme innhold som en sak som har vært behandlet tidligere i valgperioden eller de foregående fire år – uavhengig av om den tidligere har vært fremmet som innbyggerinitiativ eller som sak på vanlig måte. De fleste av de høringsinstanser som uttaler seg er positive til departementets forslag.

Departementet forslår også at det kan gjøres unntak fra kravet til at initiativforslag skal behand-

les av kommunestyret innen 6 måneder. Unntaket gjelder bare for initiativforslag som har tilknytning til en pågående planprosess etter plan- og bygningsloven. Dersom initiativforslaget behandles av kommunestyret isolert og før planprosessen er avsluttet, vil dette kunne ødelegge en bred og åpen planprosess slik plan- og bygningsloven foreskriver.

1.3.6 Regnskapsansvarlig

Etter kommuneloven skal det i alle kommuner og fylkeskommuner ansettes en regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet. I kapittel 8 foreslår departementet at bestemmelsen oppheves. Begrunnelsen er at departementet mener det er lite hensiktsmessig at kommuneloven angir et særskilt stillings- og et kvalifikasjonskrav - slik dette nå reguleres av § 24 nr. 2. Departementets prinsipielle holdning er at kommuneloven ikke bør inneholde spesielle føringer om kvalifikasjonskrav for kommunens administrative personell. Departementet legger til grunn at kommunene fortsatt vil organisere regnskapsfunksjonene på en slik måte at de regnskapsfaglige krav som følger av lover og forskrifter følges.

Svært mange høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å fjerne kravet i kommuneloven § 24 nr. 2. En del er positive til departementets forslag, og er enig i departementets vurdering av at det ikke er nødvendig å lovfeste hvordan den enkelte kommune eller fylkeskommune organiserer sin økonomiske virksomhet. En god del av høringsinstansene er imidlertid negative til forslaget. Mange av høringsinstansene mener at en minimumsløsning fortsatt bør fremgå av loven ved lovfesting av prinsippet om at administrasjonssjefen ikke kan ha faglig instruksjonsmyndighet i forhold til regnskapet.

Departementet konstaterer at det er delte oppfatninger når det gjelder forslaget om å oppheve stillingskravet i kommuneloven § 24 nr. 2. For departementet har det likevel veid tyngst at kommuneloven ikke bør ha spesifikke stillingskrav bare for regnskap. Ansvar for å sørge for tilstrekkelig kompetent personell påhviler administrasjonssjefen på alle de ulike forvaltnings- og tjenesteområdene i kommunen. Det følger også nå av kommuneloven § 23 nr. 2 at den øverste administrative leder i hver kommune har ansvaret for etablering av intern kontroll, herunder hensiktsmessig arbeidsdeling for å sikre at regnskapene blir korrekte, at utbetalingerne er riktige og at kommunens verdier sikres.

1.3.7 Enkelte andre endringer i kommuneloven

Frist for endring av kommunestyrets eller fylkestingets medlemstall

Kommuneloven fastsetter at kommunestyret eller fylkestinget selv vedtar endring av medlemstallet med virkning for kommende valgperiode. Vedtaket må være gjort i løpet av de tre første år av valgperioden. I lovens forarbeider er det lagt til grunn at bestemmelsen innebærer at vedtaket må være gjort senest 31. desember i nest siste år av valgperioden. I kapittel 9 foreslås lovteksten endret i samsvar med dette. Forslaget i proposisjonen er i samsvar med høringsnotatet, og har fått overveiende tilslutning fra høringsinstansene.

Godkjenning av lokalvalg

I kapittel 9 fremmer departementet også forslag om at det i kommuneloven tas inn en regel om godkjenning av valg til kommunestyre og fylkesting. Valgloven fastsetter at de nyvalgte kommunestyrene og fylkestingene skal treffe vedtak om valget er gyldig. Det er imidlertid ikke gitt bestemmelser om når disse vedtakene skal treffes.

Kommuneloven har regler om konstituerende møte etter valget og hvilke saker som skal behandles der. Godkjenning av valg er imidlertid ikke nevnt blant disse sakene. Departementet foreslår at godkjenning av valget behandles som første sak i møtet, før (eventuelt) valg av formannskap og fylkesutvalg. Forslaget er i samsvar med høringsnotatet. I høringsrunden har forslaget fått overveiende tilslutning fra høringsinstansene.

1.3.8 Om endringer i bestemmelsene om Longyearbyen lokalstyre

I kapittel 10 foreslås det enkelte endringer i svalbardloven. Longyearbyen lokalstyre er den lokale styringsordningen i Longyearbyen på Svalbard, og organiseringen er regulert i svalbardloven kapittel 5 etter modell av kommuneloven. Prinsippene bak Longyearbyen lokalstyre er de samme som bak det kommunale selvstyret på fastlandet. Når kommuneloven nå foreslås endret, bør derfor svalbardloven kapittel 5 endres tilsvarende, med mindre det er spesielle grunner til ikke å gjøre det. Det fremmes på denne bakgrunn forslag om bestemmelse om endring av medlemstallet i lokalstyret, ny § 36a om komitéorganisering, ny § 39a om åremål og ny § 44a om innbyggerinitiativ i svalbardloven. I tillegg foreslås en bestemmelse om utvidet myndig-

het i hastesaker i ny § 36 b i svalbardloven. Forslaget var ikke omtalt i høringsnotatet, men ble tatt opp av Longyearbyen lokalstyre i deres høringsuttalelse.

1.4 Forslag i høringsnotatet hvor det ikke fremmes forslag til lovendring

1.4.1 Direkte valg av ordfører

På bakgrunn av erfaringer fra forsøksvirksomhet siden lokalvalget i 1999, foreslo departementet i høringsnotatet at alle kommuner og fylkeskommuner bør få adgang til direkte valg av ordfører. Ordningen skulle være et alternativ til dagens ordning med at kommunestyret/fylkestinget velger ordfører/fylkesordfører. Det skulle være en forutsetning for bruk av direkte valg at det forelå et positivt vedtak i det enkelte kommunestyre og fylkesting. Departementet foreslo at direkte valg av ordfører skulle foregå etter modell for såkalt preferansevalg. Dette innebærer at den enkelte velger får anledning til å rangere to av kandidatene til ordførervalget, som henholdsvis nr. 1 og nr. 2. Hovedbegrunnelsen for at departementet ønsket en slik modell, var at denne best sikrer den valgte kandidaten en viss oppslutning – og dermed legitimitet – uten å måtte avholde to valgomganger for å kåre en vinner med en viss oppslutning.

Høringsnotatets forslag om å lovfeste direkte valg av ordfører som en alternativ måte å velge ordfører på i kommuneloven har fått tilslutning blant høringsinstansene. Flere av høringsinstansene sier at dette er en viktig demokratiutvikling og viser til at dette må den enkelte kommune få bestemme selv.

Når det gjelder departementets forslag i høringsnotatet om at et direkte valg av ordfører skal utvikles som preferansevalg, er det imidlertid flere av høringsinstansene som uttrykker skepsis til å innføre en ny valgmetode for lokalvalgene. Dette begrunnes med at denne valgtekniske metoden i svært liten grad er utprøvd gjennom forsøkene, og at en innføring av preferansevalg bør utredes grundigere.

Departementet har, med bakgrunn i forsøksvirksomheten og høringsinstansenes merknader, vurdert det slik at ordningen med direkte valg av ordfører ikke lovfestes nå, men videreføres som en forsøksordning også for kommende lokalvalg. En nærmere redegjørelse for ordningen med direkte valg av ordfører er tatt inn i kapittel 2.

1.4.2 Partssammensatte utvalg

Kommuneloven § 25 pålegger kommunene å opprette et særskilt partssammensatt utvalg, et administrasjonsutvalg, for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Ordningen med administrasjonsutvalg var nedfelt i hovedavtalen i kommunesektoren før kommuneloven ble vedtatt og har sitt mønster i denne. Hovedavtalen pålegger fortsatt kommuner og fylkeskommuner å ha et administrasjonsutvalg.

Departementet foreslo i høringsnotatet at kravet om et særskilt utvalg bør oppheves, og la medvirkningen bero på hva partene måtte komme frem til i avtale. Det ble imidlertid foreslått at prinsippet om medvirkning bør fastslås i kommuneloven, ved at det tas inn en bestemmelse om at kommunestyret og fylkestinget plikter å sørge for ansattes medvirkning.

Kommuner og fylkeskommuner og enkelte andre høringsinstanser er i stor grad positive til forslaget. Noen viser til at det siden bestemmelsen ble vedtatt har foregått en utvikling i medbestemmelsesmulighetene for de kommunalt ansatte og at opphevelse av kravet om partssammensatt utvalg vil kunne føre til at kommunene får et mer avklart forhold mellom rådmannen og politikerne med hensyn til personalmessige avgjørelser.

Arbeidstakerorganisasjonene, med unntak av Akademikerne, uttaler seg mot lovendringen. Dette gjelder både Fagforbundet, Utdanningsforbundet, YS og Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio). De viser til at Hovedavtalen blir forhandlet hvert annet år. Dette betyr at selv om forslaget om å ta denne regelen ut av kommuneloven ikke inneholder realitetsendring, vil det kunne få konsekvenser ved senere tidspunkt. Unio mener det ikke må være slik at dette skal bli et forhandlingstema mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

På bakgrunn av høringsinstansenes uttalelser har departementet vurdert spørsmålet om opphevelse av kravet om et særskilt partssammensatt utvalg på nytt. Departementet har kommet til at kravet om et særskilt partssammensatt utvalg ikke bør oppheves. Departementet har lagt vekt på sentrale høringsinstansers syn om at en opphevelse av bestemmelsen vil kunne føre til økt konflikt rundt de forhold som regelen om partssammensatte utvalg regulerer. Departementet er enig i at en opphevelse av bestemmelsen vil kunne få konsekvenser dersom Hovedavtalen ikke lenger skulle regulere forholdet.

Kommuneloven § 25 nr. 1 siste punktum åpner for øvrig for andre ordninger enn utvalg, dersom dette får tilslutning fra minst tre fjerdedeler av de ansatte.

1.5 Forslag i høringsnotatet hvor det ikke fremmes forslag til lovendring nå

1.5.1 Møteoffentlighet

Kommuneloven § 31 har bestemmelser om møteoffentlighet i folkevalgte organer. Lovens hovedregel er at møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører, med mindre det finnes særskilt hjemmel for å lukke dørene. Departementet foreslo i høringsnotatet enkelte endringer i bestemmelsen. Forslaget ble fremmet fordi en ønsket å harmonisere kommunelovens regler om møteoffentlighet med annet regelverk. Særlig gjelder dette regler for dokumentoffentlighet. Av hensyn til å sikre bedre ivaretagelse av bestemmelsen, ønsket departementet dessuten å gjøre bestemmelsen enklere. Det ble i høringsnotatet også foreslått en egen selvstendig klageadgang for lukningsvedtak etter § 31.

Ved endring i Grunnloven § 100 ble det innført en grunnlovsbestemmelse som også inkluderer møteoffentlighetsprinsippet; det vil si innbyggernes rett til å overvære møter i folkevalgte organer. Kommunelovens bestemmelser om åpne og lukkede møter er således kommet til å stå i et forhold til Grunnloven. I sin utredning, NOU 2003:30 *Ny offentlighetslov*, pekte Offentlighetslovutvalget på enkelte forhold mellom regler for dokumentoffentlighet og regler for møteoffentlighet i kommunale folkevalgte organer som burde vurderes nærmere.

Mange av høringsinstansene gir eksplisitt uttrykk for at de er positive til en revidering av kommunelovens regler for møteoffentlighet. For øvrig er det kommet ulike innspill til flere av departementets endringsforslag.

Justisdepartementet fremmet 10. juni 2005 Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*. I proposisjonen ble det fremmet forslag til lov som skal erstatte lov 19. juni 1970 nr. 60 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven). Forslaget har sin bakgrunn i NOU 2003: 30. Videre fremmet Justisdepartementet 7. oktober 2005 Ot.prp. nr. 9 (2005–2006) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*. I Ot.prp. nr. 9 (2005–2006) er det, bortsett fra noen språklige ret-

telser og med noen unntak, tatt inn et likelydende lovforslag som i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005).

Kommunal- og regionaldepartementet har sett det nødvendig å se lovendringer i kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet i sammenheng med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 9 (2005–2006). Departementet har derfor avvartet behandlingen av denne proposisjonen i Stortinget.

Innstillingen fra komiteen vedrørende Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 9 (2005–2006) ble

behandlet i Odelstinget 4. mai 2006, jf. Innst. O. nr. 41 (2005–2006) og vedtaket i Odelstinget ble behandlet i Lagtinget 9. mai 2006. Av hensyn til behovet for en grundig vurdering og behandling av eventuelle endringer i reglene i kommuneloven om møteoffentlighet, finner departementet det ikke mulig å fremme forslag til endringer i kommunelovens bestemmelser i denne proposisjonen. Departementet vil derfor fremme eventuelle endringer i kommunelovens bestemmelse om møteoffentlighet på et senere tidspunkt.

2 Redegjørelse for ordningen med direkte valg av ordfører - videreføring av forsøksordningen

2.1 Innledning

Ordførerne i kommunene er en tradisjonsrik institusjon med sterk posisjon i kommunal forvaltning. Det er sett på som viktig for kommunene å ha en politisk frontfigur utad og som samtidig er den samlede politiske skikkelse innad. Etter gjeldende regelverk i kommuneloven velges ordfører indirekte ved at det er kommunestyret som står for valget. Gjennom omfattende forsøksvirksomhet både ved lokalvalget i 1999 og i 2003, har det i flere kommuner vært prøvd ut en ordning med direkte valg av ordfører. Det betyr at kommunenes innbyggere selv får anledning til å velge hvem som skal være ordfører den neste valgperioden. Ordningen har fått stor oppslutning.

Forsøk med direkte valg av ordfører ble første gang gjennomført ved lokalvalget i 1999. Ved lokalvalget i 2003 ble forsøket med direkte valg av ordfører utvidet ved at flere forsøkskommuner fikk anledning til å prøve ut ordninger som utvidet ordførers formelle myndighet. Evalueringen av disse forsøkene vil foreligge i slutten av inneværende lokalvalgperiode.

I dette kapitlet vil departementet redegjøre for forsøksvirksomheten på området og evalueringen av denne. Det blir også kort gjort rede for forslaget som ble sendt på høring og høringsinstansenes merknader til forslaget. Til slutt følger en vurdering av hvorfor departementet velger å videreføre ordningen som forsøksordning også ved neste lokalvalg.

2.2 Gjeldende rett

Innledning

På bakgrunn av ordførerens posisjon i kommunal forvaltning var det verken i kommunelovutvalget eller i Stortinget tvil om at ordfører og varaordfører skulle lovfestet som obligatorisk ordning også da vi fikk ny kommunelov i 1992. Kommuneloven § 9 regulerer både spørsmålet om valg til vervene og hvilke funksjoner vervet som ordfører er tillagt. I begge spørsmål må man imidlertid supplere med

bestemmelser fra kommuneloven kapittel 6 om saksbehandlingsregler. Når det i dette kapitlet står ordfører, skal det også forstås fylkesordfører.

Ordførerrollen

Kommuneloven selv utstyrt ikke ordfører med formell kompetanse til å fatte vedtak på kommunens vegne. Det formelle beslutningsaspektet ved ordførerrollen er først og fremst forankret i at ordfører er med og treffer vedtak sammen med andre folkevalgte i kollegiale organ. For øvrig er de formelle aspekter knyttet til ordstyrerfunksjonen, dagsordensetting, og juridisk ansvar (rettslig representant etter domstoloven § 191, legitimert til å reise søksmål på kommunenes vegne).

Selv om ordfører ikke i loven er tillagt formell myndighet har han/hun ikke liten innflytelse i kommunale vedtaksprosesser og på utforming av den førte politikk i den enkelte kommune. I vedlegget til Ot.prp. nr. 58 (1995-96) om «*Ordførervervet og politisk mistillit*» av forsker Helge O. Larsen, er det trukket frem særlig tre momenter som er knyttet til andre forhold enn formell autoritet. For det første har ordfører i utgangspunktet et flertall bak seg i kommunestyret, selv om dette kan variere betydelig i grad og soliditet. For det andre er ordfører den overlegent mest «synlige» politiker i kommunen og er kommunenes ansikt utad. For det tredje har ordfører stor innflytelse i kraft å ha oversikt og innsikt.

Det må være belegg for å hevde at det har skjedd en profesjonalisering av vervet de siste 10-15 årene ved at de fleste kommuner kjøper ordfører fri for å skjøtte vervet i hel- eller deltidsstilling. Dette gir også ordfører god anledning til å fylle en av sine viktigste roller, nemlig det å være et bindeledd mellom administrasjonen og folkevalgte.

Valg av ordfører og varaordfører

Reglene om valg til ordførervervet er hjemlet i kommuneloven § 9.

I kommuner som er organisert etter formannskapsmodellen er det bare de som er valgt til medlem av formannskapet som er valgbar til ordfører-

og varaordførervervet, jf. § 9 nr. 1. Et varamedlem til formannskapet kan ikke velges. Den som har tjenestegjort som ordfører eller varaordfører de siste fire år kan nekte valg til begge verv. Kravet om fritak må settes frem før valget foretas.

Som et resultat av at kommuner med parlamentarisk styreform ikke har formannskap skal ordfører/varaordfører velges blant kommunestyrets medlemmer, jf. kommuneloven § 9 nr. 1 andre avsnitt. For øvrig gjelder de samme reglene for valg og funksjoner.

Det fremkommer også i kommuneloven § 9 nr. 1 at valget av ordfører foretas for hele valgperioden. Som begrunnelse for dette anførte Kommune-
lovutvalget følgende i NOU 1990:13 s. 131:

«Utvalget er kommet til at funksjonstiden bør være 4 år både for ordfører og fylkesordfører. Dermed følger funksjonstiden kommunestyrets/fylkestingets valgperiode. Dette er den enkleste og mest ryddige ordning. Utvalget er klar over den gjeldende 2 års funksjonstid for ordfører har gjort det lettere i enkelte tilfeller å komme fram til avtaler om ordførervervet partiene imellom, men legger likevel større vekt på sammenfall mellom funksjonsperiode og valgperiode og betydningen av kontinuitet og stabilitet i ordførervervet».

Utvalget fant heller ingen grunn til å foreslå at et flertall i kommunestyret skulle kunne kaste ordfører i løpet av perioden på rent politisk grunnlag og dermed kunne velge en ny til vervet.

Stortingets kommunal- og miljøkomité var ikke ubetinget enig i dette og uttalte i Innst. O. nr. 95 (1991-1992 på s. 20):

«Det kan i gitte tilfeller foreligge sterke rimelighetsgrunner eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn som tilsier at det bør finnes en lov-
hjemmel for kommunestyret/fylkestinget til å foreta nytt ordførervalg».

Saken ble sendt tilbake til departementet til en ytterligere vurdering og utredning.

Departementet kom tilbake til spørsmålet i Ot. prp. nr. 58 (1995-96) og konkluderte med følgende:

«Departementet legger vekt på et en funksjonstid på 4 år best ivaretar hensynet til stabilitet og kontinuitet i ordførervervet. Å åpne for en adgang til å velge ny ordfører i løpet av perioden, vil være å innføre et element av parlamentarisme i formannskapsmodellen, noe som vil kunne føre til uklare politiske ansvarslinjer. Ettersom regelen med 4 års funksjonsperiode for ordfører ennå ikke har vært utprøvd i praksis, er det etter departementets syn riktig å avvende situasjonen.»

I Innst. O. nr. 8 (1996-97) sluttet Stortingets kommunalkomité seg til departementets synspunkt.

Valg i konstituerende møte - fremgangsmåte

I følge kommuneloven § 17 nr. 2 foretas valget av ordfører på kommunestyrets konstituerende møte. Møte ledes av den fungerende ordfører. Fremgangsmåten ved valget fremgår av kommuneloven § 38 nr. 1 der det heter at

«ved flertallsvalg og ansettelse er den eller de valgt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmene [] Ved stemmelikhet avgjøres ansettelse av møtelederen, mens valg avgjøres ved loddtrekning».

Det vil si at kommunestyret velger ordfører ved et alminnelig flertallsvalg, og det vil bli avgjort ved loddtrekning i tilfelle stemmelikhet.

Det er en naturlig følge av selve ordningen med varaordfører at vedkommende rykker opp som ordfører når denne har midlertidig fravær. Når ordfører trer ut av vervet for resten av valgperioden skal det i følge kommuneloven § 9 nr. 2 foretas nyvalg. Hvis varaordfører blir valgt til ordfører, må det velges ny varaordfører.

2.3 Forsøksvirksomhet med direkte valg av ordfører

2.3.1 Innledning - bakgrunnen for forsøkene

Departementet har tatt initiativ til to runder med forsøk på dette området, i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1999 og i 2003. Selv om forsøkene var initiert fra departementet var det opp til kommunene selv å søke om deltakelse og langt på vei utforme de konkrete løsnings- og vedtekter for forsøket i sin kommune. Ved lokalvalget i 2003 ble også forsøket utvidet til å gjelde utprøving av ordninger med mer myndighet til ordfører.

I dette punktet blir det gitt en kort redegjørelse for bakgrunnen for forsøkene, hovedtrekkene i de institusjonelle løsningene som er prøvd ut og resultatet av evalueringen av begge forsøksrundene. Det som blir sagt her bygger blant annet på evalueringsrapporter fra forsker Helge O. Larsen m.fl.

Mye av bakgrunnen for ordningen med direkte ordførervalg var den relativt lavere valgdeltakelsen ved lokalvalget i 1995. I kjølvannet av valget oppstod det bekymringer omkring en jevnt fallende valgdeltakelse ved lokalvalg siden 1979. I denne perioden hadde valgdeltakelsen falt fra 72,8

prosent ved kommunestyrevalget i 1979 til 62,8 prosent ved kommunevalget i 1995. Fallet i valgdeltakelsen var et viktig tema i en lokaldemokratiredegjørelse som daværende kommunal- og regionalminister Ragnhild Queseth Haarstad holdt for Stortinget 19. mars 1998. I redegjørelsen ble det drøftet hva som kunne være forklaringer på den fallende valgdeltakelsen og mulige tiltak. Selv om statsråden ikke nevnte direkte ordførervalg som et mulig tiltak for å stimulere lokaldemokratiet i selve redegjørelsen, åpnet hun i stortingsdebatten etter redegjørelsen for at kommuner som ønsket det, kunne prøve det ut som forsøk. Dette er foranledningen til at 20 kommuner søkte departementet om å få prøve ut en ordning med direkte valg av ordfører ved lokalvalget i 1999.

Forsøket i 1999 skjedde med andre ord ikke på bakgrunn en formell invitasjon fra departementet til kommunene om å søke om å få delta i forsøk. Det var kommunene selv som søkte om å gjennomføre direkte valg av ordfører og alle søknadene ble innvilget. Dette betydde blant annet at forsøkene hadde ulik utforming, for eksempel i forhold til hvordan den endelige ordførerkåringen skulle skje. Det var særlig tre mål på sentralt hold som ble trukket opp for gjennomføring av forsøkene:

- Det ene var et mål om økt valgdeltakelse. Gjennom personfokusering på hvem som skulle velges til ordfører, ville det kunne skapes større interesse for kommunestyrevalget.
- En ville oppnå å skape større engasjement og interesse for lokalpolitikk blant velgerne.
- Det var et ønske om at tiltaket skulle bedre grunnlaget for rekruttering til lokalpolitikken. Større grad av personfokusering ville kunne øke interessen for lokalpolitikk og dermed også øke interessen for å delta i politisk arbeid.

Kommunene hadde dels andre mål for forsøket. Ett av dem var å redusere innslaget av politisk «hestehandel» i forbindelse med valg av ordfører i kommunestyret etter valget. Folk skulle kunne være sikre på at de ville få den ordføreren de foretrakk ved valget. I debatten rundt ordningen ble det også trukket fram at ordningen også kunne gi et endret og mer tydelig lederskap av kommunen, ved at ordføreren styrket sin stilling ved å ha innbyggerne i ryggen. Dessuten kunne ordningen tydeliggjøre ordførerens ombudsrolle.

Resultatene fra valget viste at direkte ordførervalg ikke hadde noen effekt på valgdeltakelsen i de kommunene som deltok i forsøket sammenlignet med valgdeltakelsen i de andre kommunene.

Evalueringen tydet derimot på at ordningen skapte et større engasjement i valgkampen. Det

ble etter valget gjennomført en befolkningsundersøkelse i de 20 kommunene. Denne viste at velgerne generelt fikk en større interesse for valget, at de la større vekt på personlige egenskaper ved ordførerkandidatene, at de la større vekt på lokale saker enn tidligere og fikk større forventninger med hensyn til egen innflytelse på lokalpolitikken så vel som med hensyn til kandidatenes lydhørhet overfor velgerne.

Når det gjaldt målet om å bedre grunnlaget for rekrutteringen, kunne ikke evalueringen av forsøket gi noe svar på om det hadde skjedd noen utvikling. Grunnlaget for å si noe om det på bakgrunn av ett forsøk var for svakt.

Lokalvalgundersøkelsen fra lokalvalget i 1999 viste også at ordningen hadde stor støtte i opinionen. I forsøkskommunene var det 87 prosent av de som ble spurt i undersøkelsen som sa seg enig eller nokså enig i at ordningen burde fortsette. I kommunene som ikke hadde ordningen uttrykte 67 prosent at de var helt enig eller nokså enig i at ordføreren burde velges direkte av innbyggerne framfor å bli valgt av kommunestyret.

De 20 kommunene som søkte i 1999, fikk som nevnt alle godkjent sine modeller for forsøk med direkte valg av ordfører. Alle kommunene var forholdsvis små, og ingen hadde over 7000 innbyggere. Ved andre runde av forsøkene - ved valget i 2003 - ble det i departementers invitasjonsbrev satt et tak på 40 deltakerkommuner. Forsøket ble i tillegg utvidet til å også gjelde utprøving av endret myndighet for ordfører. Det ble også gjort klart at av hensyn til evalueringen av forsøkene ville de kommunene som deltok i første runde av forsøkene bli prioritert blant de 40 plassene som var til disposisjon. Det ble i tillegg gjort klart at man ønsket å prioritere å få med et utvalg med større kommuner (over 7000 innbyggere). Det ble en stor oppslutning om forsøket og 93 kommuner søkte om å få delta. Blant disse var 16 av de 20 forsøkskommunene ved første runde. Ved lokalvalget i 2003 ble det 37 kommuner som skulle gjennomføre direkte valg av ordfører.

2.3.2 De institusjonelle løsninger som er prøvd ut i forsøket

Innledning

Kommunene fikk stor frihet til å utforme sitt forsøk selv, men det ble bestemt fra departementets side at enkelte valgtekniske regler skulle være like for alle forsøkene. Hver av forsøkskommunene lagde egne vedtekter (lokal forskrift) for forsøket i sin kommune. I dette punktet gis det en oversikt over

hvilke institusjonelle løsninger som er prøvd ut i forsøkene. De aller fleste forsøkskommunene gjennomførte valget som alminnelig flertallsvalg. Noen kommuner gjennomførte valget som et flertallsvalg med valg i flere omganger. Kun forsøket i Alvdal kommune prøvde ut en preferansevalgmodell, og er omtalt særskilt nedenfor.

Forsøkene hovedvariasjoner gjennomgås nedenfor.

Gyldighetskrav

I en del forsøkskommuner var det til dels stor debatt omkring søknaden om deltakelse. I andre kommuner har det vært større enighet om å delta i forsøket. Dette har blant annet gjenspeilet seg i hvor strenge krav den enkelte kommunen satte til gyldighetskrav, det vil si hvor mye som skal til for at ordførervalget skal regnes som gyldig.

I de fleste forsøkskommuner ble det satt spesielle vilkår som, dersom de ikke ble oppfylt, kunne føre til at ordførervalget ble kjent ugyldig. Hva kravene bestod i, varierte betydelig, men felles for alle kommunene var at dersom ordførervalget ble kjent ugyldig, skulle kommunestyret velge ordfører på vanlig måte etter kommuneloven.

Følgende gyldighetsvilkår ble utprøvd i forsøkene:

- En viss prosentdel av de som stemmer ved kommunevalget måtte også avgi stemme ved det direkte ordførervalg (varierte fra 25 prosent til 2/3).
- I stedet for, eller i tillegg til kravet om at en viss prosentdel av de som deltok ved kommunestyrevalget også skulle avgi stemme ved det direkte ordførervalget, satte noen av forsøkene krav om at en viss del av befolkningen skulle delta ved valget (varierte fra 40 prosent til 50 prosent oppslutning om ordførervalget).
- Det ble i noen forsøk stilt krav til at et visst antall kandidater må stille til ordførervalget. Dette er et krav som må oppfylles i god tid før selve valgdagen, og kan derfor ikke føre til at ordførervalget blir kjent ugyldig, men at det blir avlyst før valgkampen tar til (der det ble stilt krav til antall kandidater varierte det fra 2-3).

Det stilte i gjennomsnitt 4,8 kandidater til valg i forsøkskommunene. I enkelte kommuner stilte det like mange kandidater som det er partier, mens det i andre kommuner bare var de største partiene som stilte kandidat. Noen av forsøkene åpnet også for at en «blokk» kunne stille en felles kandidat. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Nominasjon

Forsøkskommunene valgte noe forskjellige regler for hvem som kunne stille til ordførervalget og hvem som kunne nominere kandidater. Ulikhetene bunner blant annet i ulike oppfatninger om hvor sterk tilknytning det er ønskelig at ordførerkandidatene har til det etablerte politiske miljøet i kommunen. Det som var felles for alle forsøkskommunene med unntak av én, var at retten til å nominere en kandidat ble forbeholdt partier og grupper som stilte liste til kommunevalget.

Enkelte forsøkskommuner satte som krav at ordførerkandidaten som ble nominert av et parti eller en gruppe, måtte stille på partiets/gruppas liste til kommunestyrevalget.

Det strengeste kravet var at ordførerkandidaten måtte stå på førsteplass på partiets/gruppas liste til kommunestyrevalget. Dette kravet ble stilt i 12 av forsøkskommunene. Dette gir større sjanse for at ordførerkandidaten blir valgt inn i kommunestyret, selv om han/hun ikke skulle bli valgt til ordfører.

I to av kommunene ble det presisert at partiene/gruppene stilte fritt om de ville samle seg om kandidater fra andre partier, men ingen av disse kommunene tillot et parti eller en gruppe å nominere flere kandidater.

Det var bare i fem kommuner vedtektene tillot at det ble nominert mer enn én kandidat fra hvert parti/gruppe. De øvrige kommunene hadde begrenset antallet kandidater fra hvert parti.

Kåringsvilkår

I 31 av forsøkskommunene var det satt krav om kun simpelt flertall for at ordføreren skulle være valgt. Noen valgte å stille krav til en viss oppslutning om ordføreren og kravene varierte fra minst 25 prosent til 50 prosent oppslutning om ordføreren for at han/hun skulle være gyldig valgt. Dersom kravet ikke ble oppfylt, krevde vedtektene en ny valgomgang der de to kandidatene som fikk flest stemmer ved første valgomgang fikk delta. Kravet om en viss oppslutning ble oppfylt i to kommuner, mens det ble gjennomført en andre valgomgang i tre av kommunene.

Preferansevalg i Alvdal

Som eneste forsøkskommunen gjennomførte Alvdal et preferansevalg. Her fikk velgerne ikke bare krysse av for den kandidaten de foretrakk, men også å nummerere de tre kandidatene de foretrakk i den rekkefølgen de ønsket. I vedtektene § 4-3 heter det at:

«Ved opptelling telles i 1. omgang bare de som er rangert som nr 1. Dersom ingen har fått minst 50 % av stemmene, fjernes den kandidaten som har fått færrest stemmer. På de stemmesedlene som hadde denne kandidaten øverst, telles nå nr 2 med i andre omgang, og legges til stemmene fra 1. omgang. Slik fortsetter en med å fjerne kandidatene med færrest stemmer i så mange omganger som nødvendig til en av kandidatene oppnår 50 % av stemmene.»

Dette er teknisk sett en regel for hvordan valgoppgjøret skal skje, men den har også implikasjoner for selve kåringsvilkårene, ettersom det egentlig kreves 50 prosent oppslutning om ordføreren, enten han da er rangert som nr. 1, 2 eller 3.

Forholdet til kommunestyret og formannskapet

En ny ordning med direkte valg av ordfører kan tenkes å gi nye utfordringer når det gjelder forholdet mellom ordfører og kommunestyret. Etter kommuneloven § 9 velger kommunestyret selv en ordfører blant formannskapets medlemmer. Ved direkte valg kunne det tenkes at ordfører stod uten plass i kommunestyret, en situasjon som ville være uholdbar. For å sikre at den direkte valgte ordføreren har plass i kommunestyret valgte kommunene litt ulike modeller.

Alle forsøkskommuner, med unntak av én har valgt en av to ulike løsninger, enten ved at den direkte valgte ordfører tok sete i kommunestyret på sitt partis/sin gruppes kvote, eller at han ble valgt på egen kvote.

I 31 av forsøkskommunene ble det valgt en ordning som gikk ut på at den direkte valgte ordføreren tok sete i kommunestyret/formannskapet på sitt partis/sin gruppes kvote. Dersom ordføreren tok plass i kommunestyret på sitt partis/sin gruppes kvote, er det fortsatt risiko for at han/hun kan bli stående uten plass i kommunestyret eller formannskapet. Dette problemet ble løst ved at ordføreren i så fall tok siste plass i kommunestyret. Dermed ble (det egentlige) siste mandatet forskjøvet ut av kommunestyret, og ordførerens parti favoriseres dermed ved å bli representert i kommunestyret i en situasjon hvor de i utgangspunktet ikke hadde rett til sete i kommunestyret. Dette er imidlertid en situasjon som ikke oppstod i noen av forsøkskommune.

Den andre løsningen som ble prøvd ut var at ordføreren ble valgt inn i kommunestyret og formannskapet på egen kvote. Fem kommuner hadde valgt denne løsningen. Det vil si at antallet representanter ble redusert med én før man fordelte plassene etter parti eller liste. Det ble da en plass

mindre å fordele på de ulike partiene og listene, og ordførerens parti fikk en representant mer enn de ville fått med den andre ordningen.

Situasjoner hvor ordfører står uten rett til plass i kommunestyret har imidlertid hittil ikke forekommet.

Varaordfører

I de fleste forsøkskommunene ble varaordfører valgt etter kommuneloven, men syv av forsøkskommunene fikk anledning til å prøve ut andre ordninger. Disse har valgt 3 ulike løsninger:

Fire kommuner prøvde ut en ordning der den kandidat som får nest flest stemmer ved ordførervalget ble varaordfører. I de fleste tilfeller stiller bare én kandidat fra hvert parti, slik at det var rimelig å anta at denne ordningen automatisk vil føre til at ordfører og varaordfører vil komme fra to forskjellige partier, og i kommuner med blokkdeling gjerne fra hver sin blokk. To kommuner hadde, i forbindelse med forsøket om utvidet myndighet for ordfører, bestemt at det var opp til den direkte valgte ordføreren å utpeke sin varaordfører. I en av kommunene var valgfriheten begrenset til formannskapets medlemmer, mens i en av de andre kommunene kunne ordføreren velge sin varaordfører blant kommunestyrets faste medlemmer.

En av forsøkskommunene er alene om å ha en ordning der ordfører og varaordfører velges på samme stemmeseddel. Det skjedde ved at stemmeseddelen skulle inneholde to navn, og det var markert hvem som stilte som ordførerkandidat og hvem som stilte som varaordførerkandidat. Velgerne benyttet da stemmeseddelen for den ordførerkandidat (og dermed samtidig også varaordførerkandidat) som de ønsket å stemme på. Dette minner om systemet ved amerikanske presidentvalg, hvor president og visepresident fører valgkamp sammen.

Stemmelikhet

Ved ethvert valg er det alltid en viss teoretisk mulighet for at det ender med stemmelikhet. Ved valget i 2003 viste det seg at det svært usannsynlige kan inntreffe. For i en av forsøkskommunene, med 2436 stemmeberettigede, endte det med stemmelikhet. Dette gir grunn til å kommentere kort de ulike løsninger de ulike kommunene valgte ved slike tilfeller.

Den langt vanligste løsningen, foretrukket av 20 kommuner, var at ordførervalget i så fall skulle avgjøres ved loddtrekning, jf. kommuneloven § 9, jf. § 38 nr. 1. Den løsningen som ble foretrukket av 10 kommuner var at kommunestyret i så fall avgjør.

Det vil i praksis si at ordfører velges på konstituerende kommunestyremøte etter kommuneloven. Det var altså det som skjedde i den forsøkskommunen som hadde stemmelikhet mellom sine kandidater etter valgoppgjøret.

«Sikkerhetsventiler»

I tillegg til de variasjonene som er diskutert ovenfor i dette punktet, kommer en del variasjoner i forbindelse med forsøket med utvidet myndighet for ordfører. Ett punkt som inngikk i dette forsøket har imidlertid særlig interesse for ordningen med direkte ordførervalg.

Det er da snakk om forsøkskommuner som blant annet innførte «sikkerhetsventiler» i tilfelle samarbeidsforholdet mellom ordfører og kommunestyre skulle utvikle seg i negativ retning. Det dreier seg om to av forsøkskommunene, som gav ordføreren rett til å stille «kabinettspørsmål», og deretter gå av i perioden. En annen forsøkskommune hadde en bestemmelse som gav kommunestyret rett til å skrive ut nyvalg på ordfører med 4/5 flertall. Disse ordningene er forsøk under kategorien endret myndighet for ordfører og er ennå ikke evaluert.

2.3.3 Hva viser evalueringen av forsøkene?

Universitetet i Tromsø ved forsker Helge O. Larsen har vært engasjert av departementet for å evaluere forsøkene. Det som sies nedenfor bygger på evalueringsrapportene fra ham og hans medarbeidere.

Spørsmål rundt interesse og engasjement er belyst gjennom spørreundersøkelse til et representativt utvalg av de stemmeberettigede. I tillegg er de aller fleste ordførerkandidater og direkte valgte ordførere intervjuet.

En synkende valgdeltakelse ved lokalvalgene var en av begrunnelsene for å innføre forsøk med direkte valg av ordfører i 1999, i tillegg til et mål om å vitalisere lokaldemokratiet ved å øke interessen og engasjementet for lokalpolitikken. Ved andre runde av forsøkene var begrunnelsen om å øke valgdeltakelsen kommet noe i bakgrunnen. Andre hensyn som for eksempel ordningens store oppslutning blant innbyggerne, appellen til yngre velgere, unngå «hestehandel» om ordførervervet og et tydeligere politisk lederskap var noen av begrunnelsene som ble trukket fram både i evalueringen etter første runde og i mange av forsøkskommunenes søknader om deltakelse.

Valgdeltakelsen fulgte ved begge valgene den nasjonale trenden fra 1999 til 2003. Men variasjo-

nene var til dels betydelige og størst for selve ordførervalget. Internasjonal erfaring har vist den samme tendensen. I stor grad avgjorde de lokale politiske forholdene hvorvidt ordførervalget hadde effekt på valgdeltakelsen eller ikke. Hovedkonklusjonene så langt er derfor at direkte valg av ordfører ikke uten videre har innvirkning på valgdeltakelsen. I tråd med erfaringer fra andre land ser det ikke ut til at innføring av personvalg fører til lavere valgdeltakelse heller.

Når det gjelder personvalgelementet og personfokusering kan velgernes stemmedeling være et uttrykk for dette. I kommunene som deltok i forsøksordningen hadde velgerne to stemmer å avgi, en stemme til kommunestyrevalget og en stemme til ordfører. Dette åpner for det som er kalt stemmedeling, at velgeren kan gi sin kommunestyrestemme til en liste og sin ordførerstemme til en kandidat fra en annen valgliste. Ordningen åpner selvsagt også for at velgeren bare stemmer til ett av valgene. Et interessant funn ved evalueringen viser at om lag 30 prosent oppgav at de gav sin ordførerstemme til en kandidat fra en annen liste enn den de gav sin stemme ved kommunestyrevalget.

Stemmedeling forklares ofte ved kandidatenes personlige egenskaper, at de har standpunkt i spesielle saker som er sammenfallende med velgerens, eller rett og slett at velgeren ser det slik at kandidaten fra hans eller hennes «egen» liste ikke har mulighet til å nå opp ved personvalget, jf. at ordførervalgene var flertallsvalg og ikke forholdstallsvalg. Av hensyn til at ens stemme skal resultere i politisk innflytelse, vil stemmen bli gitt til kandidater som oppfattes å ha en reell sjanse til å vinne. I teorien vil denne mekanismen i størst grad føre til stemmedeling blant velgere som gav sin partistemme til små partier. Ut fra dette kan man si at velgeren får anledning til å gi uttrykk for flere preferanser ved å dele sin stemme ved lokalvalget.

Innføring av direkte valg er en utfordring for det tradisjonelle partidominerte system i Norge. Evalueringen viser at vektlegging av personlige egenskaper og kandidatenes oppfatning i enkelte saker hadde meget stor betydning for valgadferden. Velgerens vektlegging av personlige egenskaper var betydelig mer utbredt i små kommuner enn i store. Selv om valgforskere i Norge har avdekket at det generelt er vanskelig å skille mellom person, sak og parti, tilsier differansene mellom disse fordelingene at det var en personeffekt ved de direkte ordførervalgene, men at denne tendensen varierte med kommunestørrelsen. I teorien stiller personvalg større krav til velgerne med hensyn til kunnskaper og informasjon om de enkelte kandidatene enn partivalg. Evalueringen viser imidlertid at i

kommunene som deltok i 1999, og for andre gang i 2003, var det rundt tre fjerdedeler som mente de kjente kandidatene godt. Denne andelen falt til drøyt seks av ti i de nye større kommunene som kom til i 2003. En del gav også uttrykk for at ordningen hadde ført til økt interesse for lokalpolitikken. På et direkte spørsmål om dette svarte fire av ti at de hadde fått økt interesse for lokalpolitikken. Konklusjonen er likevel at selv om noen oppfattet at de har fått økt interesse for kommunevalget og lokalpolitikken, ga ikke det seg utslag i noen særlig endring med hensyn til selve valgdeltakelsen.

Politikerne i mange av forsøkskommunene så det som et viktig mål for sitt forsøk at den nye ordningen skulle gi den enkelte innbygger større innflytelse i lokalpolitikken. Evalueringen viser at denne tendensen er styrket og økte markert fra forsøket i 1999 til 2003 blant kommuner som var med begge gangene. Det kan konkluderes med at erfaringene fra direkte valg av ordfører styrker folk i synet på både økt innflytelse og at ordføreren er mer lydhør overfor borgerne. Direkte valget gir dem, bokstavelig talt, en ekstra stemme.

Spørreundersøkelsene viser at de velgerne som mente at ordningen hadde ført til at de i større grad enn tidligere la vekt på lokale saker også deltok ved valget i større grad enn de som ikke la større vekt på lokale saker. Evalueringen viser at et flertall av de spurte ønsket at dette skulle bli en permanent ordning.

En innvendig mot forsøkene har vært at ordfører kan risikere å få en svak maktbasis i kommunestyret. Evalueringen etter forsøket i 1999 viste at på aggregert nivå hadde ikke ordførerpartiene færre representanter i kommunestyret når direkte valg ble benyttet i forhold til perioden forut for forsøket. Evalueringen viser at i noen kommuner førte stemmedelingen som er beskrevet ovenfor til at noen ordførere havnet i mindretall i kommunestyret. I de fleste tilfellene fant man fram til konstruktive samarbeidsløsninger, mens det i noen få tilfeller førte til styringsproblemer og at ordføreren mistet makt og ble fratatt oppgaver. Likevel synes det også i disse tilfellene som om både lokalpolitikkerne evnet å justere sin atferd i forhold til situasjonen som oppsto og at den kjente konsensusorienteringen fra formannskapsmodellen ble gjort gjeldende i viktige saker.

Evalueringen av forsøket i 1999 viser at særlig unge velgerne oppgav en økt interesse for lokalpolitikken som resultat av direktevalget.

2.4 Internasjonale utviklingstrekk og valgtekniske metoder

2.4.1 Direkte valg av ordfører – en europeisk trend

Ordningen med å la innbyggerne velge sin ordfører ved direkte valg har tidligere i stor grad vært et amerikansk fenomen. I følge en undersøkelse gjennomført i 1987, var da hele 90 prosent av ordførerne i byer med mer enn 100 000 innbyggere valgt gjennom direkte valg. I tiden etter andre verdenskrig har direkte valg av ordfører også vært benyttet i de to sydtyske delstatene Bayern og Baden-Württemberg, og delvis som følge av at disse lå i den amerikanskkontrollerte sonen av Tyskland.

I løpet av de siste ti-tolv årene har imidlertid en rekke land, delstater eller byer/enkeltkommuner gått over til denne ordningen. Utformingen varierer imidlertid en del, og det samme gjør beveggrunnene for endring. Direkte valg er imidlertid blitt sett på som ett av flere virkemidler for å styrke den politiske lederposisjonen, og å gi denne en mer utøvende funksjon. Internasjonalt støter en derfor ofte på betegnelsen «executive mayors».

Israel innførte en ordning med direkte valg av ordfører i 1975, og i 1993 ble de første lokalvalgene i Italia med direkte valg av ordfører gjennomført. Den italienske reformen, hvor styringsordningen tidligere langt på vei lignet den norske, var gjennomgripende, og representerte et brudd med prinsippene om så vel proporsjonalitet, kollektivt ansvar og begrenset formell myndighet.

Tyskland er en forbundsstat, hvor kommunal-lovgivningen varierer mellom de enkelte delstater. Med unntak av de tre bystatene, innførte samtlige tyske delstater i løpet av 1990-tallet en ordning med direkte valg av ordfører. Felles er også at den utøvende myndighet ved posisjonen ble styrket, og for de flestes vedkommende at mandatperioden ikke sammenfaller med valgperioden for kommunestyret. Med unntak av de to sydtyske, har samtlige delstater også introdusert en ordning som gjør det mulig å kunne avsette ordføreren i perioden.

På de britiske øyer varierer kommunalordningen noe, men den engelske tradisjonen knytter seg sterkt til det vi kan kalle «council-committee» modellen (utvalgsmodellen). Her er ordførerposisjonen svak; basert på rotasjon, og ut over det å være møteleder mest forbundet med seremonielle og representasjonsfunksjoner. Reform av måten kommunene ledes på har stått høyt på agendaen for Blair-regjeringen. Det er lansert tre modeller for kommunale styringsordninger, hvor samtlige gir ordføreren en mer fremskutt posisjon, og to

baserer seg på at ordføreren velges direkte. For kommuner over 85 000 innbyggere ble det gjort obligatorisk å gå over til en av de tre modellene. Så langt har imidlertid bare et dusin gått over til modellen med direkte valgt ordfører støttet av et kommuneråd (cabinet), mens det store flertall har valgt modellen med en indirekte valgt ordfører og et kommuneråd valgt av kommunestyret.

I London ble det fra 2000 introdusert en ordning med direkte valgt ordfører, tillagt betydelig utøvende myndighet. Valget tiltrakk seg stor oppmerksomhet; ikke minst siden vinneren Ken Livingstone stilte som uavhengig kandidat etter å ha mislykket i å bli nominert av Labour. Selve valget ble avholdt som preferansevalg. Her fikk velgerne gi uttrykk for en første- og en annenpreferanse. Siden ingen av kandidatene fikk rent flertall av førstestemmene, måtte opptellingen foregå i flere runder. Livingstone ble valgt med 51,6 prosent av stemmene, hvorav 39 prosent var førstestemmer. Dette er altså en metode for å oppnå absolutt flertall for en kandidat uten at det avholdes flere valgomganger.

I Europa for øvrig er ordningen med direkte valg av ordfører innført i Irland fra 2004, og det har vært lagt fram forslag om dette i Belgia (Flandern) og Nederland.

Innføring av direkte valg av ordfører er en ordning som har hatt en viss vind i seilene i Europa de siste ti-femten år. Det finnes likevel ikke én uniform institusjonell utforming av ordningen, og både løsninger og begrunnelser varierer. Tradisjon, kontekst og lokale preferanser har betydning for hvilke løsninger som velges.

2.4.2 Valgtekniske ordninger – internasjonale erfaringer

Departementet engasjerte i 2005 cand.polit. Mette Bakken, Rokkansenteret, Universitetet i Bergen for å kartlegge de mest aktuelle valgtekniske ordninger i andre land. Innholdet i dette punktet bygger på hennes utredning.

Både akademikere og politikere har de senere årene vist økt interesse for valgordninger. Til tross for økt reformiver på området er imidlertid fortsatt flertallsvalg en av de mest brukte ordningene i verden i dag, både for parlaments- og presidentvalg. De siste tiårene har imidlertid blandede systemer blitt tatt mer i bruk. Når det gjelder enmannsvalg («single-winner elections») – det vil si valg der det kun er én person som skal velges som for eksempel president eller ordfører – kan man imidlertid av praktiske årsaker ikke velge og vrake mellom alle valgsystemer.

Flertallsvalg og valg i flere omganger er de mest brukte – og mest kjente – systemene som benyttes ved enmannsvalg. Under flertallsordningen krysser velgeren av for én kandidat og kandidaten som får flest stemmer – uavhengig av stemmebunkens relative størrelse – blir tildelt mandatet som står på spill. For å vinne kreves det bare at kandidaten oppnår et såkalt *simpelt flertall*. Flertallsordningen har vært under sterk kritikk på grunn av måten systemet gjør det mulig for kandidater med en relativt liten andel av stemmene å vinne valget. Dersom ti kandidater stiller, er det i prinsippet mulig å vinne med en oppslutning på kun 11 prosent av de gyldige stemmene. Valg i flere omganger søker å gjøre noe med dette problemet. Under dette systemet er det slik at dersom ingen av kandidatene får et *absolutt flertall* (det vil si 50 prosent pluss én stemme) av stemmene, så arrangeres en andre valgunde. Den andre valgomgangen har til hensikt å øke velgeroppslutningen omkring kandidaten som blir valgt.

Valg i flere omganger er imidlertid en ressurskrevende ordning. For det første kreves større økonomiske midler ettersom to valgrunder vil måtte kunne avholdes. For det andre stilles det særskilte krav til velgeren som må gå til stemmestuen to ganger. Det har vært argumentert for at valg i to omganger øker velgerpartisjonen og kan medføre synkende valgdeltakelse. Det er på bakgrunn av kritikken mot flertallsvalg og valg i to runder at preferanseordninger har fått stadig økende oppmerksomhet de senere årene.

Mens flertallsvalg og valg i flere omganger omtales som *binære* systemer, det vil si at velgeren kan kun vise støtte til én person (av gangen), har preferansesystemer det til felles at de gir velger muligheten til å *rangere* kandidatene som står oppført på stemmeseddelen. Det finnes flere typer preferansesystemer. Her vil det fokuseres på følgende tre hovedtyper av preferansevalg: a) *alternativ stemmegivning* b) *supplerende stemmegivning* og c) *Bordas metode*. Årsaken til at disse beskrives som «hovedtyper» er at det finnes et større antall varianter av disse forskjellige ordningene. Mens alternativ stemmegivning og supplerende stemmegivning benyttes for direkte valg av ordfører i dag, har ingen så langt arrangert ordførervalg under Bordas metode.

Alternativ stemmegivning

Felles for flertallsvalg, valg i to omganger og alternativ stemmegivning er at de kan benyttes for enmannsvalg. Imidlertid skiller det sistnevnte systemet seg fra de to øvrige når det gjelder stemme-

seddelen og måten opptellingen av stemmene foregår på. Alternativ stemmegivning gir velgerne flere valgmuligheter når de fyller ut *stemmeseddelen*. I stedet for å gi sin støtte til kun én kandidat rangerer velgeren kandidatene etter ønske ved å markere 1 for sin favorittkandidat, 2 for den han/hun anser som den nest beste kandidaten, 3 for den tredje beste kandidaten og så videre. Velgeren kan med dette gi uttrykk for sine preferanser utover sin favorittkandidat. *Opptellingen* av stemmene skiller seg fra den britiske flertallsordningen ved at en kandidat må ha et absolutt flertall av stemmene for å bli valgt. I første omgang telles alle førstepreferansene. Dersom en av kandidatene får mer enn 50 prosent av disse, vinner denne valget. Dersom ingen av kandidatene får en slik stemmeandel, blir rangeringen velgerne har gjort på stemmesedlene viktig. Neste fase innledes med at kandidaten med færrest førstepreferanser elimineres og hans/hennes stemmer blir overført til de gjenværende kandidatene i overensstemmelse med andrepreferansen på stemmesedlene. Etter at stemmeoverførselen har blitt gjennomført summerer man kandidatenes første og andrepreferansestemmer. Dersom en av kandidatene nå har fått et absolutt flertall av stemmene, er denne valgt. Elimineringen gjentas såfremt ingen av kandidatene har et absolutt flertall av stemmene.

Det finnes ulike varianter av alternativ stemmegivning. Forskjellene har hovedsakelig å gjøre med antall kandidater velgerne blir bedt om å rangere. Under *full alternativ stemmegivning* må velgeren rangere alle kandidatene. Dersom fem kandidater stiller til valg vil en gyldig stemmeseddel tallmarkere alle de fem kandidatene med hvert sitt nummer fra en til fem. Under *valgfri alternativ stemmegivning*, kan velgeren selv bestemme hvor mange kandidater han/hun ønsker å rangere. *Begrenset alternativ stemmegivning* er en tredje variant. Her er velgerens valgmuligheter begrenset i den forstand at velgeren ikke får rangere alle kandidatene. Velgeren kan for eksempel bli bedt om å rangere kun tre av de overnevnte fem kandidatene. Begrenset alternativ stemmegivning kan kombineres med enten full alternativ stemmegivning eller valgfri alternativ stemmegivning. Under den førstnevnte kombinasjonen må velgeren rangere tre kandidater, mens under den sistnevnte kan velgeren markere enten kun 1 eller 1 og 2 eller 1, 2 og 3.

Australia tok først i bruk alternativ stemmegivning. Foruten å ha blitt brukt i det nasjonale parlamentsvalget over lang tid benyttes det også ved lokalvalg i noen deler av landet, inklusive ved direkte valg av ordfører.

Direkte valg av mayor ble vedtatt i Melbourne i 2000 og første gang gjennomført den 20. juli 2001. Postene som Lord Mayor og Deputy Lord blir besatt ved at *lederteam* – bestående av en person for hvert av mandatene – stiller til valg.¹ På stemmeseddelen er teamene angitt med navnene til de to samt eventuell partitilhørighet. Velgeren har ikke mulighet til å stemme på en Lord Mayor og en Deputy Lord Mayor som stiller til valg i to forskjellige team. Dette gjør at man unngår en situasjon der mayor og deputy mayor strides i to svært forskjellige politiske retninger, og man får en «kvasiparlamentarisk» institusjonell løsning. Videre fastslår valgloven at et fullt alternativ stemmegivningssystem skal brukes. Det vil si at velgeren må rangere alle «lederteam» for at stemmeseddelen skal erklæres gyldig.

I Kingborough (Tasmania) velges Mayor og Deputy Mayor på to separate stemmesedler.² Valgseddelen angir med andre ord ikke «lederteam» som i Melbourne, og velgerne hadde dermed mulighet til å stemme på en mayor og en deputy mayor som tilhørte to forskjellige partier. Videre har Kingborough tatt i bruk en valgfri form for alternativ stemmegivning og det er dermed opp til velgeren å avgjøre hvor mange kandidater de ønsker å rangere på stemmeseddelen.

Den 5. mars 2002 vedtok man å innføre alternativ stemmegivning for en del av de lokalpolitiske mandatene i San Francisco. Systemet ble for første gang tatt i bruk den 2. november 2004 for «supervisor»-valg i syv av elleve distrikter i storbyen. Valgsystemet som benyttes i San Francisco skiller seg fra systemene som benyttes i blant annet Melbourne og Kingborough ved at velgerne ikke får rangere alle kandidatene på stemmeseddelen, men kun gi uttrykk for tre preferanser. På denne måten ligner dette systemet preferanseordningen som ble tatt i bruk i forsøkskommunen Alvdal ved lokalvalget i 2003.

Den åpenbare fordelene med alternativ stemmegivning er at det sikrer at den valgte kandidaten har relativt stor oppslutning blant velgerne. Det kan argumenteres for at kravet om absolutt flertall (enten av alle stemmene eller de til en hver tid gjeldende stemmene, avhengig av om man har en full, valgfri eller begrenset alternativ stemmegivningsvariant) øker legitimiteten til den valgte representanten og i lokalpolitisk sammenheng også legitimiteten til lokaldemokratiet som sådan.

¹ Felles stemmeseddel for valg av ordfører og varaordfører ble også tatt i bruk ved forsøksvalget til direkte valg av ordfører i Ølen i 2003.

² Ingen av de norske forsøkskommunene har så langt valgt varaordfører på denne måten.

Supplerende stemmegivning

Supplerende stemmegivning har vært i bruk flere steder i Storbritannia og er kanskje mest kjent for å bli brukt til valget av *mayor* i London og ved presidentvalg i Sri Lanka. Systemet kan karakteriseres som en modifisert form av alternativ stemmegivning og plasserer seg mellom dette systemet og valg i flere omganger. På samme måte som under valg i flere omganger foregår opptellingen i to runder mens valget i likhet med alternativ stemmegivning foregår på en og samme dag og velgeren rangerer kandidatene på stemmeseddelen.

Mens man under flertallsvalg kan stemme på kun én person og under full eller valgfri (og ubegrenset) alternativ stemmegivning kan stemme på alle kandidatene, kan velgere under supplerende stemmegivning – på samme måte som under begrenset alternativ stemmegivning – stemme på færre personer enn det antallet som står på listen over kandidater. Ved de britiske mayor-valgene har velgerne kunnet uttrykke to preferanser mens man i Sri Lanka har mulighet til å rangere tre presidentkandidater. I Storbritannia inneholder valg-seddelen, i tillegg til kandidatens navn (og partimerke), to kolonner – en for velgerens førstestemme og en for velgerens andrestemme. Hvorvidt velgeren er tvunget til å gi mer enn en stemme kan variere, men i Storbritannia er andrestemmen valgfri. Velgeren krysser av i den første kolonnen ved navnet til kandidaten de aller helst ønsker skal bli valgt. I andre kolonne krysser de eventuelt av ved navnet til den de mener er den nest beste kandidaten.

Når det gjelder *stemmeseddelen* kan med andre ord supplerende stemmegivning og alternativ stemmegivning ha mye til felles avhengig av hvilken variant av det sistnevnte systemet som benyttes. Det er i *eliminerings- og opptellingsprosessen* at forskjellen mellom alternativ og supplerende stemmegivning kommer sterkest til syne. Den første opptellingsdelen er imidlertid identisk: her telles alle førstestemmene, og dersom en av kandidatene får over 50 prosent oppslutning er kandidaten valgt direkte på samme måte som under alternativ stemmegivning. Dersom ingen av kandidatene får 50 prosent oppslutning derimot, elimineres *alle* kandidatene foruten de to med flest førstestemmer.

Flere britiske byer har tatt i bruk supplerende stemmegivning for direkte valg av mayor. Blant dem er Doncaster, Hartlepool, Lewisham, Middlesbrough, Newham, North Tyneside, Stoke-on-Trent og Watford. Ved noen av disse valgene har det gjeldende valgsystemet hatt stor betydning for valgutfallet.

En av hovedårsakene til innføringen av supplerende stemmegivning ved mayor-valgene i Storbritannia var misnøye med måten flertallsvalgordningen kan gi kandidater med en relativt liten andel stemmer mandatet som står på spill i valget. Sammenlignet med flertallsordningen øker supplerende stemmegivning muligheten for at den valgte kandidaten har majoritets støtte blant velgerne. Følgelig øker også legitimiteten til den valgte kandidaten. Videre har et av hovedargumentene for supplerende stemmegivning, og preferansesystemer generelt, vært at dette systemet oppmuntrer kandidatene til å appellere bredt til velgerne.

Når det gjelder opptellingen av stemmene er denne noe mer komplisert enn flertallsordningen, men langt enklere sammenlignet med alternativ stemmegivning ettersom det kun er to eliminerings- og opptellingsrunder framfor en «endeløse» rekke av slike sekvenser.

Bordas Metode

Som nevnt ovenfor er dette en valgteknisk modell som vi ikke er kjent med har vært brukt for direkte valg av ordfører. Dette systemet ble foreslått av Jean-Charles de Borda for valg ved det franske vitenskapsakademiet i 1770. På samme måte som under alternativ og supplerende stemmegivning rangerer velgeren kandidatene som er oppført på stemmeseddelen. Men i stedet for eliminerings- og stemmeoverføringsrunder gjøres opptellingen under Bordas metode i en tellerunde. Dette gjøres ved at hver posisjon på stemmeseddelen gir et visst antall poeng, jf. det som er sagt under alternativ stemmegivning.

2.5 Høringsnotatets forslag til lovregulering av direktevalg av ordfører

Innledning

Departementet gir her en kort redegjørelse for høringsnotatets forslag til lovfesting av en ordning med direkte valg av ordfører. Forslaget bygget på forsøksvirksomheten og internasjonale valgordninger og utviklingstrekk som det er redegjort for i punktene ovenfor.

En hovedproblemstilling i forhold til direkte valg var om dette skulle skje som flertallsvalg eller preferansevalg. Dette var derfor en hoveddrøftelse som ble løftet frem i høringsnotatet.

Departementet foreslo at det i kommuneloven § 9 nr. 1 skulle tas inn en bestemmelse som gir kommunestyret myndighet til å vedta at det skal avholdes direkte valg på ordfører i kommuner og

fylkeskommuner. De nærmere regler for valg av ordfører ble foreslått tatt inn i en ny § 9 a. De øvrige bestemmelser i kommuneloven § 9 skulle også gjelde når ordfører velges ved direkte valg.

Direkte valg som preferansevalg

I høringsnotatet var det et sentralt tema om direkte valg skulle skje som flertallsvalg eller preferansevalg. Alle forsøkene med unntak av ett, ble gjennomført som et enkelt flertallsvalg eller flertallsvalg i flere omganger. Dette har nok sin bakgrunn i at flertallsvalg og valg i flere omganger er de mest brukte – og mest kjente – systemene som benyttes ved enmannsvalg. Men erfaringer både under forberedelsen til forsøkene, det vil si ved utforming av forskrifter for forsøkene, og selve gjennomføringen har vist at et ordinært flertallsvalg har sine svakheter. I høringsnotatet ble det derfor foreslått at direkte valg til ordfører skulle avholdes etter en preferansevalgmodell. Dette ville etter departementets syn kunne bøte på de største innvedingene mot et flertallsvalg.

Med flertallsvalg siktes som regel til en ordning hvor velgerne stemmer på én kandidat hver, og den som får flest stemmer blir valgt. Ved preferansevalg kan velgerne gi uttrykk for alternative preferanser på stemmeseddelen og den som er høyest preferert blant de fleste av velgerne blir valgt.

Flertallsvalg kan enten bety at den som skal velges må ha fått *flertallet* av stemmene, det vil si over 50 prosent av alle avgitte stemmer. Er det kun to kandidater som stiller til valg, er et slikt krav kurant. Er det flere enn to kandidater, kan det imidlertid være nødvendig med flere valgomganger for å sikre nødvendig oppslutning. Alternativt kan flertallsvalg bety at man velger den av kandidatene som har fått *flest* stemmer. Er det tre eller flere kandidater er det i så fall nok med over 33,3 prosent av stemmene, er det fire må man ha over 25 prosent oppslutning, er det fem kandidater må man ha over 20 prosent oppslutning osv. Er det mange kandidater kan man dermed risikere å få en ordfører med en svært lav prosentvis oppslutning blant velgerne. Dette vil være en svakhet i forhold til ordførerens legitimitet.

De fleste forsøkskommunene valgte å stille visse krav til valget eller kandidaten for at han/hun skulle ansees for å være valgt. Det må ansees som et legitimt krav at valgordningen sikrer en viss oppslutning om en direkte valgt ordfører. Flere av forsøkskommunene stilte krav til:

- en viss oppslutning om kandidaten for at han/hun skulle ansees for valgt og/eller

- en viss oppslutning om valget (valgdeltagelse) for at kandidaten med flest stemmer skulle ansees for valgt.

Om ikke kravene til oppslutning om kandidaten ble oppfylt, løste noen av kommunene dette ved at kommunestyret selv etter ordinære regler valgte ordfører, eller at det ble gjennomført to valgomganger. Ble ikke kravet til valgdeltagelse oppfylt, var det også kommunestyret selv som valgte ordfører.

Departementet gav i høringsnotatet uttrykk for at en ordning med denne typen tilleggskrav kan ha svakheter av både demokratisk, juridisk og økonomisk karakter, selv om formålet er lett å forsvare. Det kan sees på som demokratisk betenkelig med en ordning hvor innbyggerne inviteres til å velge ordfører, men der kravet til oppslutning settes så høyt at sjansen er svært stor for at kommunestyret selv må foreta valget. Når det gjelder å gjennomføre en andre valgomgang, er argumentene mot av mer praktisk og økonomisk art. Flere av forsøkskommunene har gitt uttrykk for at det ikke er aktuelt å gjennomføre en andre valgomgang av økonomiske årsaker. Dessuten kan det være vanskelig nok å få innbyggerne til valgurnene ved første valgomgang. Ordningen kan komme i miskreditt hos velgeren ved at de kan ha en oppfatning av å delta i et lite reelt valg og det vil uansett være kommunestyret som har det siste ordet.

Det ble i høringsnotatet også vist til at et regelverk som på denne måten vil åpner for ulike ordninger vil bli et forholdsvis komplisert regelverk med mange alternative løsninger, både for kommunene og innbyggerne. I høringsnotatet ble det vist til at en del av hensynene som er forsøkt ivaretatt ved å stille gyldighetsvilkår til valget (og flere valgomganger), kan ivaretas på en bedre og langt enklere måte ved å gjennomføre direktevalget ved en modell for såkalt preferansevalg. Med bakgrunn i de erfaringene som er kommet frem gjennom forsøksvirksomheten og internasjonale erfaringer, foreslo departementet at i de kommunene som ønsker å innføre en ordning med direkte valg av ordfører, skal selve valget gjennomføres som et preferansevalg. Departementet foreslo også at valget skal foregå etter den preferansevalgmodellen som er kalt «supplerende stemmegivning» som er den modellen som er brukt for direkte valg av mayor i London.

Høringsnotatet viste til at preferansevalg vil være en ny valgordning i norsk sammenheng, i alle fall for lokalvalg. Det ble blant annet på denne bakgrunn lagt vekt på at preferansevalgmodellen måtte være enkel å forstå for velgeren og at valg-

oppgjøret vil la seg gjennomføre både raskt, sikkert og effektivt. Det er noe begrenset erfaring med preferansevalg ved direkte valg av ordfører både nasjonalt og internasjonalt, men de mest aktuelle valgtekniske modellene for preferansevalg er det gjort rede for under punkt 2.4.2 om internasjonale utviklingstrekk og valgtekniske modeller.

Når det gjelder opptellingen av stemmene er dette noe mer komplisert enn flertallsordningen, men langt enklere sammenlignet med alternativ stemmegivning ettersom det kun er to eliminerings- og opptellingsrunder. En ulempe med systemet kan være at man får mange stemmer som anses å være bortkastet når man foretar telling av andrestemmer. Dette er stemmer som i andre og avgjørende opptellingsrunde ikke får noen betydning ettersom velgeren ikke har stemt på noen av de gjenværende kandidatene.

Nominasjon

I høringsnotatet ble det vist til at et av målene med forsøkene med direkte valg av ordfører var å øke interessen for lokalpolitikken og å bedre grunnlaget for rekruttering. I forsøkskommunene ble det prøvd ut svært forskjellige ordninger med hensyn til nominasjon. Variasjonene bunner i ulike synspunkter på hvor sterk tilknytning det er ønskelig at ordførerkandidatene skal ha til det etablerte politiske miljø. Regelutformingen for nominasjon er derfor et sentralt spørsmål for lovfesting av hele ordningen med direkte valg av ordfører.

Når det gjelder hvem som skal ha rett til å nominere kandidater til ordførervalget har det vært felles for alle forsøkskommuner (med unntak av én) at ikke hvem som helst skal kunne nomineres som kandidater til ordførervalget. Det må ansees som et legitimt krav når så å si alle forsøkskommuner velger å kople nominasjonsretten til partier og grupper som stiller liste til kommunestyrevalget.

De aller fleste forsøkskommunene stilte også krav til kandidaten skulle stå på liste til kommunestyrevalget. Dette har sin begrunnelse i at det ble ansett som å være viktig å vise at kandidaten har en viss tilknytning til det politiske miljøet og viser interesse for lokalpolitikk ut over det å være ordførerkandidat. En siste problemstilling i forhold til nominasjon er antall kandidater hvert parti eller gruppe kan stille. Her ble det prøvd ut litt ulike ordninger, men i de aller fleste forsøkskommunene har det bare vært anledning til å nominere én kandidat pr. parti/gruppe. I høringsnotatet antok departementet at det for de fleste partier

ikke er aktuelt å stille flere ordførerkandidater. Å stille flere kandidater vil i realiteten kunne redusere partiets egne sjanser til å få sin kandidat valgt. I tillegg vil det komplisere en preferansevalgmodell ved å kreve at velgere skal ha preferanser til flere kandidater fra samme parti/gruppe.

Med bakgrunn i drøftelsen ovenfor foreslo derfor departementet i høringsnotatet at det kun var partier og grupper som stiller liste til kommunestyrevalget som skulle kunne nominere én ordførerkandidat til direktevalget. Dette er imidlertid ikke til hinder for at parti og grupper kan nominere én felles kandidat. Nærmere regler om dette fastsettes i forskrift.

Stemmegivning og valgoppgjør

Som det kommer frem ovenfor foreslo departementet i høringsnotatet at et direktevalg av ordfører skal foregå etter metoden med supplerende stemmegivning, der velgerne gis anledning til å uttrykke to preferanser ved å rangere to kandidater. Dette skiller seg fra full alternativ stemmegivning hvor man rangerer alle kandidatene på stemmeseddelen. Når departementet foreslo at velgeren kun skal få rangere to kandidater er dette hovedsakelig ut fra en betraktning om å gjøre valgordningen enkel for velgerne.

Stemmeseddelen vil måtte inneholde to kolonner – en for velgerens førstepreferanse og en for velgerens andrepreferanse. Departementet fant ikke grunn til å kreve at velgerne *må* rangere en andrekandidat, men det vil være viktig å gjøre velgerne oppmerksom på at om man ikke benytter seg av muligheten til å gi noen sin andrestemme reduserer man sin egen innflytelse.

Uttreden og nyvalg

Etter gjeldende rett er bestemmelser om uttreden regulert i kommuneloven § 15. Ordfører som mister valgbarhet i valgperioden trer normalt endelig ut av vervet. Tap av valgbarhet på grunn av utflytting for to år eller mindre, anses imidlertid som midlertidig uttreden. Etter kommuneloven § 15 nr. 2 kan den som ikke uten «uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet», søke om fritak. Dersom det gis «midlertidig» fritak rykker varaordfører opp, og det velges ny midlertidig varaordfører.

Dersom ordfører trer endelig ut av sitt verv, skal det velges ny ordfører, jf. § 9 nr. 2. I de tilfeller ordfører er valgt ved direktevalg og endelig uttreden skjer i begynnelsen av valgperioden kan det gjerne være større grunn til å velge ny ordfører ved direkte valg, enn dersom dette skjer i slutten

av perioden. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at det bør være opp til kommunestyret selv å ta stilling til om det skal gjennomføres et nytt direkte valg eller om kommunestyret skal velge ordfører.

2.6 En redegjørelse for høringsinstansenes merknader og synspunkt

Høringsnotatets forslag om å lov feste direktevalg av ordfører som en alternativ måte å velge ordfører på i kommuneloven har fått tilslutning blant høringsinstansene. Det er bare noen få kommuner og én fylkeskommune som er imot at det åpnes for et slikt alternativ. Flere av høringsinstansene sier at dette er en viktig demokratiutvikling og viser til at dette må den enkelte kommune få bestemme selv.

Departementets forslag i høringsnotatet om at et direktevalg av ordfører skal avvikes som preferansevalg, har også fått en generell tilslutning blant høringsinstansene. Noen sentrale høringsinstanser uttrykker imidlertid skepsis til å innføre en ny valgmetode for lokalvalgene, og begrunner dette med at denne valgtekniske metoden i svært liten grad er utprøvd gjennom forsøkene, og at en innføring av preferansevalg bør utredes grundigere. KS og flere av forsøkskommunene uttrykker skepsis til å innføre en ny type valgordning i lokalvalgsammenheng.

KS sier blant annet:

«KS er ikkje samd i at ein spesiell valmetode blir lov festa. KS foreslår ei ordning der valmetode (krav til gyldig val og kåringsmetode) blir fastsett av kommunen, men med krav om at departementet skal godkjenne ordninga. KS går ut frå at departementet sørgjer for at ein får erfaring med ulike valordningar. Departementet er redd for at legitimiteten til den valde kan bli dårleg. (.) Som botemiddel foreslår ein preferanseval der veljarane skal rangere sine første- og andreval. Problemet med dette er at ordninga slett ikkje treng bli noko botemiddel. Dersom ingen eller svært få veljarar har dei to med flest førstestemmer som andreval, er ein like langt. Denne ordninga er heller ikkje i realiteten prøvd ut i forsøka. Alv dal hadde ei ordning der dei tre kandidatar skulle rangerast. Men ordninga blei ikkje prøvd, sidan ordførarane blei vald med overveldande fleirtal av førstestemmer.»

Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal uttaler:

«At valget er basert på et enkelt og oversiktlig regelverk er viktig bl.a. ut fra disse begrunnelsene. Regionrådet støtter på denne bakgrunn

forslaget om at valget skal skje som «preferansevalg» der inntil to kandidater kan prefereres.»

Nes kommune var en av forsøkskommunene og uttaler at de

«synes det er positivt at ordningen med direktevalg nå innføres som fast for de kommuner som vil. Forslagene i notatet gir en enkel, ryddig og oversiktlig valgordning. Nes kommunestyre er imidlertid betenkt med hensyn til å innføre ordningen med preferansevalg. Dette ut fra to argument: Ordningen er veldig lite utprøvd (kun i en kommune i 2003), og ordningen er egnet til å forvirre velgerne. Nes kommunestyre anbefaler derfor at ordningen innføres som vanlig flertallsvalg, slik så godt som alle kommuner har gjennomført forsøket.»

Trysil kommune var også en av forsøkskommunene og uttaler:

«Trysil kommune støtter departementets forslag til endringer i kommunelovens § 9 som lover fast adgang for kommunene til å gjennomføre direktevalg på ordfører dersom de ønsker det. Samtidig mener Trysil kommune at det bør være opp til det lokale selvstyre å bestemme på hvilken måte valget skal foregå og hvilken modell som skal velges. Kunnskap om lokale forhold burde gi åpning for at kommunen kan fastsette lokale regler som passer den enkelte kommune best.»

Høringsnotatets forslag om å knytte nominasjonsreglene opp mot de parti og grupper som stiller liste til lokalvalget har fått bred støtte blant høringsinstansene. Det blir likevel fra enkelte pekt på at nominasjonsregelen i enda større grad bør knyttes opp mot partienes listeforslag.

Det er få av høringsinstansene som har gitt konkrete merknader til reglene for konstituering ut over å gi sin generelle tilslutning til forslaget. Det blir likevel fra *Fagforbundet* vist til at ordfører selv uansett bør være valgt inn i kommunestyret.

2.7 Videreføring av direktevalg av ordfører som forsøksordning

Departementet har, med bakgrunn i forsøksvirksomheten og høringsinstansenes merknader, vurdert det slik at ordningen med direktevalg av ordfører ikke lovfestes nå.

Selve ordningen med å åpne for at kommunene selv kan bestemme om ordfører skal velges ved direktevalg får stor oppslutning blant høringsinstansene. Det er imidlertid skepsis til forslaget om at valget skal gjennomføres som et preferansevalg

etter metoden kalt «alternativ stemmegivning», slik det ble foreslått i høringsnotatet. Departementet er enig i at preferansevalg ikke i tilstrekkelig grad er utprøvd i lokalvalgsammenheng i Norge. Det er av avgjørende betydning for slike institusjonelle endringer at de er utredet i betryggende grad, slik at de kan oppnå den nødvendige legitimitet og tillit blant velgerne og de lokale folkevalgte. En ny valgordning innebærer innføring av nye oppgjørsmetoder som kan reise problemstillinger vi ikke fullt ut har oversikt over. Selv om denne valgmetoden er i bruk i andre land, er dette i begrenset grad og under forhold som ikke alltid vil være direkte sammenlignbare med lokalvalg i Norge. På

denne bakgrunn mener departementet at ordningen bør videreføres som en forsøksordning, der det sentrale blir å prøve ut preferansevalgmodellen som ble foreslått i høringsnotatet.

Det vil også være naturlig å se forsøkene med direktevalg av ordfører i sammenheng med forsøkene med utvidet myndighet. En videreføring av forsøkene med utvidet myndighet for ordfører i neste periode, vil gi en mulighet til å kombinere disse elementene i noen av forsøkskommunene, og vurdere lovfesting på et senere tidspunkt. Videre forsøksvirksomhet vil bli undergitt fortsatt ekstern evaluering.

3 Komitémodellen

3.1 Bakgrunn for lovforslaget

I de siste 10-15 årene er det utviklet en organisasjonsmodell i kommunene der kommunestyrets medlemmer deler seg inn i komiteer til forberedende behandling av saker som skal avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. Komitémodellen brukes som betegnelse på denne type organisering og er ikke lovregulert særskilt i kommuneloven. I en rendyrket modell er det kun kommunestyrets representanter som inngår som medlemmer i komiteene. Komiteene er saksforberedende organ som avgir innstilling i saker som skal behandles og avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. I det å være saksforberedende organ kan det også ligge myndighet til for eksempel å arrangere høringer og til selv å initiere saker. Komiteene har imidlertid ikke avgjørelsesmyndighet.

Departementet har tidligere uttalt at komitéorganisering må betraktes som en arbeidsordning som kommunestyret/fylkestinget kan fastsette gjennom reglement etter kommuneloven § 39 nr. 1. Siden slike komiteer ikke har vært å betrakte som folkevalgte organ, men en arbeidsordning, har departementet antatt at kommunelovens regler for saksbehandling ikke kommer til anvendelse.

Departementets tolkningspraksis har vært kritisert, blant annet av Sivilombudsmannen som mener komiteene må anses som egne folkevalgte organ. På denne bakgrunn og det faktum at flere kommuner er organisert etter komitémodellen, fremmes forslag om lovfesting av denne organisasjonsformen.

Departementet vil i dette kapitlet innledningsvis gi en kort oversikt over ulike typer organisasjonsmodeller i kommunene, og samtidig beskrive utviklingen av og utbredelsen av komitémodellen. Det redegjøres også for dennes plass i forhold til øvrige modeller. Departementet gjør deretter rede for hvordan modellen kan lovreguleres.

3.2 Organisasjonsmodeller i kommunene

Kommuner og fylker er innbyrdes svært forskjellige, blant annet i forhold til innbyggertall og geo-

grafi. Dette tilsier ulike løsninger når det gjelder organiseringen av administrasjonen og det politiske apparatet. Kommuneloven trekker opp visse generelle rammer for styringssystemet. Disse skal være så fleksible at de gir kommunene stor grad av frihet innenfor rammene til å organisere sin virksomhet etter ulike behov, og slik at de gir rom for tilpasning til lokale forhold. Kommuneloven angir rammene for organiseringen i kommunene. Den enkelte kommune har stor grad av frihet med hensyn til hvordan den skal organiseres. I dette ligger at kommunene selv bestemmer *om* og *hvilke* folkevalgte organ som skal opprettes. Men dersom slike organ opprettes vil lovens saksbehandlingsregler komme til anvendelse, men i varierende grad etter type organ. Den overordnede styringen av kommunens virksomhet skal skje gjennom vedtak i folkevalgte organ.

Det går et hovedskille mellom kommuner som er organisert etter formannskapsprinsippet og kommuner organisert etter det parlamentariske prinsipp. Innenfor disse to hovedmodellene gjøres det bruk av ulike organisasjonsmodeller. Uavhengig av hovedmodell gjør de fleste kommuner i varierende grad bruk av ulike politiske utvalg organisert etter ulike modeller, eller kombinasjoner av ulike modeller. Utover lovpålagte organ (som er få), har kommunene stor grad av frihet med hensyn til type organisering og hvilke utvalg som skal nedsettes.

Den økte friheten som kom med kommuneloven og etterfølgende endringer i særlovgivningen har medført større variasjon med hensyn til organisering. De forskjellige politiske utvalgene utgjør viktige elementer i så måte. Tidlig på 1990-tallet var de fleste av landets kommuner og fylkeskommuner organisert i tråd med den såkalte hovedutvalgsmodellen.

Hovedutvalgsmodellen bygger tradisjonelt på at administrasjonen deles i sektoreter med tilhørende politiske hovedutvalg. Det vil si at kommunene etablerer sektorutvalg eller hovedutvalg som typisk dekker områdene undervisning, helse- og sosial, kultur og tekniske saker. Noen etablerer i tillegg utvalg innenfor andre områder. Slike utvalg er å anse som faste utvalg etter kommuneloven §

10 nr. 1. Faste utvalg er permanente og har mer eller mindre delegert avgjørelsesmyndighet.

Kritikken mot hovedutvalgsmodellen har vært at den skaper sektorpolitikere med allianser mellom politikerne og administrative profesjoner, der politikerne i for stor grad står som forsvarere av sin sektor. Samtidig har hovedutvalgsmodellen vært kritisert for at for mye av beslutningsmyndigheten ble lagt til hovedutvalgene, og at dette tapper kommunestyret/fylkestinget for reelt innhold. Det hevdes også at modellen dels fører til at man mister blikket for helhetsløsninger til beste for kommunen som helhet, og at samordning av politikken og iverksettingen av denne vanskeliggjøres.

Det er delte meninger om hvor uheldig slik sektorisering er, men dette har bidratt til store endringer i kommunenes politiske organisering i løpet av 1990-årene. I tillegg kommer at kravene til effektivisering og bedre ressursutnyttelse har bidratt til introdusering av ideer fra New Public Management; som konkurranseutsetting, fritt brukervalg, kontraktsstyring, bestiller-utfører modeller osv.

De konkrete tiltakene som er etablert i et forsøk på å gjøre den politiske styringen mer strategiorientert, innebærer blant annet endringer i hovedutvalgsmodellen ved at oppgaver mellom utvalgene deles inn etter funksjon. Det etableres politiske utvalg med tverrgående ansvarsområder i stedet for tradisjonelle sektorbaserte hovedutvalg. Det er større fokus på at politikerne har ansvar for overordnede prinsipielle saker – slik som mål- og resultatstyring, samordning, ressursfordeling, idéskaping og nye løsninger – i stedet for detaljstyring og fokus på enkeltsaker.

Selv om mange kommuner har beholdt hovedutvalgsmodellen, er mangfoldet i hvordan kommunene velger å organisere seg i dag betydelig større.

Utover 1990-tallet oppstod komitéorganisering som en alternativ organisasjonsform til hovedutvalgsmodellen og organisering etter funksjoner. I en slik modell avskaffes normalt alle faste utvalg og erstattes i stedet av komiteer uten vedtaksmyndighet, men med saksforberedende ansvar overfor kommunestyret/fylkestinget, etter mønster fra stortingskomiteene. Avgjørende for en rendyrket komitémodell er gjennomgående representasjon og ingen beslutningsmyndighet.

Både i en komitémodell og en hovedutvalgsmodell kan det skilles mellom ulike type organisering etter *formål* og *funksjon*. *Formålsorganisering* innebærer opprettelse av utvalg med ansvar for hver sin sektor, det vil si at oppgavene fordeles mellom utvalg eller komiteer *etter tjenestetype*, for eksempel tilsvarende den tradisjonelle sektorinndelingen i kommunene: undervisning, helse- og sosial, kul-

tur og teknisk, eventuelt med ulike kombinasjoner av sektoroppgaver. *Funksjonsorganisering* innebærer opprettelse av utvalg med oppgaver på tvers av de ulike sektorene. Her fordeles gjerne oppgavene mellom utvalg eller komiteer *etter oppgavetype*, det vil si saker eller oppgaver som krever eller innebærer samme type administrative prosesser. Det skilles ofte mellom driftsoppgaver, utviklingsoppgaver og forvaltningsoppgaver. Ansvaret i slike utvalg går altså på tvers av tjenester eller sektorer.

I noen kommuner opprettes det kommunedelsutvalg. Slike utvalg har et geografisk definert virkeområde. Regler for oppretting og organisering vil ellers i realiteten være lik de regler som gjelder for faste utvalg, jf. kommuneloven § 12. Kommunedelsutvalg opprettes gjerne i tillegg til ordinære faste utvalg og komiteer etter komitémodellen, men dette er ikke et krav etter loven.

Det er også etter hvert flere kommuner som, utover de lovpålagte organene, ikke har opprettet noen form for faste utvalg eller komiteer, eller som kun har ett fast utvalg. I følge tall fra departementets kommunale organisasjonsdatabase (NIBR Notat 2004:124) oppgir 15,3 prosent av kommunene at de ikke har faste utvalg eller faste komiteer, utover de som er lovpålagt. Flere av disse oppgir at de oppretter utvalg eller komiteer etter behov.

3.3 Utbredelse. Organisasjonsdatabasen

Begrepsbruken rundt ulike kommunale underutvalg er ikke ensartet i kommunene. Det som i lovens forstand er faste utvalg blir fra tid til annen kalt komiteer. Kommunene kan også ha opprettet komiteer med hjemmel i § 10 i kommuneloven, uten å gi dem besluttende myndighet. For å skille mellom utvalg og komiteer vil det avgjørende kriteriet være om det aktuelle organ har avgjørelsesmyndighet eller ikke¹.

Tall fra kommunal organisasjonsdatabase for 2004 viser at funksjonsmodellen (på tvers av sektor) er nesten like utbredt som formålsmodellen (sektor); 38,5 prosent har en formålsorganisering, mens 36,2 prosent har en funksjonsorganisering. Ellers har 10 prosent valgt andre modeller, mens 15,3 prosent har valgt å ikke ha noen faste utvalg eller komiteer.

Blant kommunene med faste utvalg eller komiteer, har 88,2 prosent utvalg med beslutningsmyndighet, mens 11,8 prosent har komiteer uten

¹ Kommunal Organisering 2004, Sissel Hovik og Inger Marie Stigen (NIBR Notat 2004:124)

Tabell 3.1 Organisering i kommunene, etter komiteer og faste utvalg. (Antall kommuner i parentes)

	Komiteer uten beslutnings- myndighet	Faste utvalg med beslutnings- myndighet	Totalt for alle kommuner
Antall kommuner til sammen	(34)	(254)	288
Formålsmodell	35,3 %	46,8 %	38,5 %
(etter tjenestetype - sektorer)	(12)	(119)	
Funksjonsmodell (etter oppgavetype – på tvers av sektor)	11,8 %	46,9 %	36,2 %
Modell med en komité/et utvalg	(4)	(119)	
	5,9 %	5,1 %	4,4 %
	(2)	(13)	
Andre modeller (eks. komité 1,2,3)	47,1 %	1,2 %	5,6 %
	(16)	(3)	
Ingen faste utvalg/komiteer	-	-	15,3 %
% av totalt	11,8 % (34 k)	88,2 % (254 k)	100 %

Kilde: Kommunal Organisasjonsdatabase 2004

beslutningsmyndighet. Komiteer uten beslutningsmyndighet kombineres gjerne med at komiteene heller ikke har faste ansvarsområder, alternativt med en formålsorganisering.

Sammenligner vi med utviklingen på 1990-tallet, viser tallene en økt endringstakt fra 2000 til 2004, og dessuten et større mangfold i valg av organisasjonsmodeller. Utviklingen viser at flere kommuner går bort fra den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen. Samtidig har andelen som har valgt funksjonsorganisering, kombinasjonen ett utvalg og formannskapet/fylkesutvalget, andre utvalgsløsninger eller ingen faste utvalg, økt betydelig.

Mens komiteer uten beslutningsmyndighet omtrent ikke forekom i 1992, hadde omkring 10 prosent av kommunene slike komiteer i 1996. I 2004 var andelen 11,8 prosent (av kommunene med faste overordnede utvalg).

Et flertall av fylkeskommunene er organisert i komiteer uten beslutningsmyndighet. I 2000 var tallet 3 av 18 (16,6 prosent), mens det for 2004 var 8 av 15 (53,3 prosent).

3.4 Om gjennomgående representasjon og kjønnsmessig balanse

Ved valg til folkevalgte organer er det i kommuneloven §§ 36-38 krav til kjønnsmessig balanse. Det betyr at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. Ved forholdsvalg er det krav til kjønnsmessig balanse på listeforslagene, jf. § 36 nr. 2 første setning, og til det enkelte parti/gruppe i organet som velges, jf. § 37 nr. 3. Ved flertallsvalg er det krav til kjønnsmessig balanse i organet som

velges, jf. § 38 nr. 2. Sistnevnte krav foreslås også lagt til grunn ved avtalevalg, jf. forslag til lovfesting av slikt valg i kapittel 6.

Ved valg til organer som forutsetter gjennomgående representasjon er kravet at disse reglene skal følges så langt det er mulig, jf. § 36 nr. 2 og § 38 nr. 2.

Valgloven har ikke krav til kjønnsmessig balanse på listeforslag ved valg til kommunestyre og fylkesting. I hvor stor grad underliggende organ med krav til gjennomgående representasjon kan oppfylle kravene, avhenger av hvor mange av hvert kjønn som velges inn i kommunestyret eller fylkestinget. Jo jevnere fordelig i kommunestyret eller fylkestinget, jo større er sannsynligheten for en jevn kjønnsmessig fordelig i underliggende organ. I tabell 3.2 gis en oversikt over kvinneandelen i kommunestyre og fylkesting på landsbasis siden 1979. Tallene innenfor den enkelte kommune varierer.

Tabell 3.2 Kvinneandel kommunestyre og fylkesting, på landsbasis 1979 – 2003

År	Prosent Kommunestyre	Prosent Fylkesting
1979	22,8	28,8
1983	23,8	32,8
1987	31,2	40,6
1991	28,5	39,3
1995	32,7	41,2
1999	34,0	41,9
2003	35,5	42,6

Kilde: SSB

Når det gjelder sammensetningen av overordnede kommunale utvalg og komiteer viser statistikk² at andelen kvinner i 2004 var 43 prosent. Tilsvarende tall for fylkeskommuner var 46 prosent. Andel kvinner er noe mindre i kommunale folkevalgte organ der bare kommunestyrerepresentantene deltar enn i folkevalgte organ hvor også andre deltar, henholdsvis 39 prosent og 43 prosent. Tilsvarende tall for fylkeskommunen er noe høyere. Dette skyldes at andelen kvinner som velges inn i fylkestinget er noe høyere enn i kommunestyret/fylkestinget. Andelen kvinner i folkevalgte organ vil derfor i meget stor grad avhenge av andelen kvinner som velges inn i kommunestyret og fylkestinget. I denne sammenheng er det viktig å peke på partienes ansvar for å sørge for en god kjønnsmessig balanse når listeforslag til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg settes opp. Dette gir et bedre grunnlag for å sikre en bedre kjønnsmessig balanse også i alle kommunale underutvalg.

3.5 Motiv og bakgrunn for opprettelse av komitémodellen

Komitéorganisering anses å hente inspirasjon fra parlamentariske styringsmodeller, men gjerne med den forskjell at det fokuseres mindre på politisk konkurranse og mer på iverksetting av en helhetlig politikk. Felles er et ønske om å gjøre det politiske elementet i styringssystemet tydelig. Et parlamentarisk system er innrettet mot å synliggjøre at det finnes ulike politiske alternativer og at de som styrer må ta ansvar for helheten. I en komitémodell er også helhetlig styring et stikkord, men uten forutsetningen om klare politiske alternativer. Som nevnt anses også komitémodellen som et alternativ til tradisjonell hovedutvalgsorganisering, og innføres gjerne i forbindelse med en omorganisering av kommunen.

Flere forhold er av betydning ved innføring av komitéorganisering. Overgang til en komitémodell karakteriseres typisk av et ønske om vitalisering av politikerrollen, der kommunestyret/fylkestinget gjøres til en mer attraktiv arena for politisk arbeid. Vedtaksmyndigheten flyttes tilbake til kommunestyret/fylkestinget på bekostning av de tidligere hovedutvalgene. De som fatter beslutningene er kommunestyrets medlemmer, som i forkant har vært med på saksforberedelsen gjennom arbeid i den aktuelle komiteen. I en komitémodell er det komiteene, ikke administrasjonssjefen, som formulerer innstilling til vedtak overfor avgjørende

myndighet. Det pekes i denne sammenheng også på at modellen gir kommunestyret/fylkestinget en bedre styringsfunksjon som kommunens øverste myndighet.

Tanken er at politikerne ved komitéorganisering skal være overordnede premissleverandører. Det pekes på at modellen gir en sterkere politisk styring ved at innstillingsmyndigheten flyttes fra administrasjonen til politiske komiteer. Ideologien er at politikerne skal være overordnede strateger og målformulatorer. I denne sammenheng fokuseres det på samordning og ressursfordeling, målformulering for kommunens samlede virksomhet, idéskaping og nye løsninger. Normalt innebærer modellen således stor grad av desentralisering av myndighet til administrasjonen.

I en komitémodell argumenteres det for en større demokratisk styring ved at beslutninger fattes av folkevalgte som er direktevalgt. Hovedutvalgene vil ofte også bestå av personer som ikke sitter i kommunestyret/fylkestinget. Faste utvalg må oppfylle lovens krav til kjønnsmessig balanse, noe som ofte umuliggjør gjennomgående representasjon.

Det å være saksforberedende organ innebærer noe mer enn bare å innstille i saker som avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. Komiteene gis gjerne en rolle som politiske verksteder, med mulighet til på eget initiativ å ta saker opp til diskusjon og behandling. Dersom kommunestyret/fylkestinget ønsker det vil komiteene kunne anmode administrasjonen om videre utredninger, eller eventuelt opprette et arbeidsutvalg bestående av noen av komiteens medlemmer for videre utredning.

Det har vært pekt på at gjennomgående representasjon kan vanskeliggjøre rekrutteringen av nye folk. På den annen side kan gjennomgående representasjon gjøre politikken til en mer attraktiv arena for politisk arbeid ved at politikerrollen styrkes.

Formålet har også vært å skape klarere politiske ansvarsforhold og et klarere skille mellom politikk og administrasjon. Det har vært hevdet at faste utvalg gjerne fremmer sektorallianser mellom politikere og ansatte, og skaper problemer for politisk og administrativ samordning i kommunen. Det er pekt på at administrasjonssjefen oppfattes som en sterk premissleverandør, blant annet gjennom at innstillingsmyndigheten normalt går via administrasjonen.

Et argument som gjerne brukes for overgang til komitémodellen er ønsket om å komme bort fra slik sektortenkning. På den annen side pekes det på at nettopp ønske om å fjerne sektorpolitikere,

² Kommunal Organisering 2004

fører til en større avstand mellom politikerne og administrasjonen. Noe som også kan oppleves som en ulempe. Mål- og rammestyring forutsetter gjerne at politikerne ikke beskjeftiger seg med enkeltsaksbehandling. Samtidig er det gjerne slik at strategitenkning krever oversikt over detaljer.

Det har også vært et mål å innføre en forenklet og mer effektiv saksgang. Ved tradisjonell organisering, vil mange saker ofte måtte innom flere utvalg før beslutning fattes. Noe som gir en mer omstendelig saksprosess.

3.6 Om lovregulering av komitémodellen

3.6.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at organisering etter komitémodellen nå lovreguleres. En lovregulering skal markere at komiteene anses som egne folkevalgte organ på linje med øvrige folkevalgte organ regulert i lovens kapittel 2. En lovfesting innebærer formalisering av den praksis som har utviklet seg de siste 10-15 årene.

Departementet pekte i høringsnotatet på at det er uheldig at flere kommuner har innført en hovedorganisasjonsform som faktisk mangler lovregulering. Videre at gjeldende rettstilstand, der organisering i komiteer anses som en arbeidsordning, gir uheldige konsekvenser ved at lovens saksbehandlingsregler, herunder regler for møteoffentlighet, kan omgås. I denne sammenheng er det også av betydning at siden det i dag ikke er krav til at samtlige kommunestyrerepresentanter skal delta i komiteene, vil kommunestyrets flertall ha mulighet til å sette mindre partier på sidelinjen når det besluttes hvilken arbeidsdeling som skal gjelde ved kommunestyrets saksbehandling.

I høringsnotatet ble det videre pekt på at komiteene, slik praksis har utviklet seg, må anses som formelt etablerte organer ved at de opprettes og velges av kommunestyret/fylkestinget. Opprettelse skjer ofte i forbindelse med omorganisering av kommunens styringsstruktur og som et alternativ til tradisjonell hovedutvalgsorganisering. Det settes normalt opp sakskart til møtene, skrives møteprotokoller, og det velges gjerne egen saksordfører til hver enkelt sak. Det er også praksis at det lages et saksbehandlingsreglement for arbeidet i komiteene.

Overgang til komitéorganisering representerer en viktig vitalisering av styringsprosesser i kommunene, der et vesentlig moment er å gjøre det

politiske elementet tydelig. Et system med gjennomgående representasjon betyr at representantene deltar på flere nivåer i den politiske beslutningsprosessen. Dette gir incitament til en mer helhetlig styring og tenkning. I motsetning til ved sektororganisering der politikerne gjerne lettere identifiserer seg med det aktuelle saksområdet og med enkeltsaker tilknyttet dette.

En rendyrket komitémodell karakteriseres for det første av gjennomgående representasjon i forhold til kommunestyret/fylkestinget. For det andre at komiteene ikke har avgjørelsesmyndighet. Kravet til gjennomgående representasjon gir særlige utfordringer i forhold til krav til kjønnsmessig balanse i komiteene.

3.6.2 Høringsinstansene

I alt 87 instanser har avgitt uttalelse om komitémodellen. De fleste av disse støtter departementets forslag, det er kun 10 instanser som uttaler seg negativt til lovregulering. I alt 61 kommuner uttaler at de er positive til lovregulering av komitémodellen. Høringsinstanser som er enige i forslaget begrunner dette stort sett med momenter fremholdt i høringsnotatet. Oslo kommune mener det er «positivt at den såkalte komitémodellen lovfestes og at disse komiteene blir å anse som folkevalgte organer med blant annet den konsekvens at lovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse.»

Melhus kommune sier i sin høringsuttalelse at en

«komitémodell vil klart aktivisere Kommunestyrets medlemmer og følgelig øke den politiske kompetansen.»

Kun to kommuner er i mot departementets forslag, og mener det ikke er behov for en lovregulering.

Av de i alt 12 fylkeskommuner som har uttalt seg, er 4 negative til lovregulering. Begrunnelsen synes å være den samme. *Troms fylkeskommune* mener at bruk av fylkestingskomiteer bør

«være en «saksbehandlingsmetode» som fylkestinget selv må ha frihet til å velge og benytte seg av, og evt. gi de fullmakter fylkestinget finner grunnlag for».

Finnmark fylkeskommune mener «komitémodellen bør beholdes som en fleksibel arbeidsordning.»

Forslaget støttes av både *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening*. Likeledes støttes forslaget av *LO*, mens *Unio* uttaler seg negativt med hensyn til lovregulering. De uttaler:

«Stortinget er i dag organisert etter en komitémodell. Unio kan ikke se at det bør være forskjell mellom forvaltningsnivåene. Unio ser imidlertid problemet med at komitémodellen og hovedutvalgsmodellen har forskjellige regler for offentlighet og saksbehandlingsregler. Det bør ikke være kommunens organisering som bør være avgjørende for hvor stor offentlighet det er i kommunen. Men når et utvalg har avgjørelsesmyndighet mens en komité ikke har det, bør dette være god nok grunn til at det ikke er nødvendig å lovfeste komitémodell.»

KS sentralt går imot forslaget. De mener det ikke er

«naudsynt med lovfesting av organisering i komitear. Det overordna prinsipp bør vera gjeldande: Kommunestyret/fylkestinget sjølv må kunne organisera si verksemd til beste for innbyggjarane utan at spesifikke løysningar om organisering skal lovfestast.»

En arbeidsgruppe oppnevnt av *KS-Oppland* støtter imidlertid en lovregulering og deres uttalelse støttes av flere kommuner.

(Daværende) *Likestillingsombudet* går i mot forslaget men ser at det er flere gode argumenter for å innføre komitéorganisering. De peker samtidig på at det er

«en reell fare for at en slik modell med gjennomgående representasjon vil svekke kvinners deltagelse og innflytelse i lokalpolitikken. [...] I tillegg vil et system med gjennomgående representasjon føre til større arbeidsbelastning for kommunestyrets medlemmer, noe som i sin tur vil kunne svekke rekrutteringen til lokalpolitikken. Dette vil særlig gjelde kvinner fordi de tar større omsorgsansvar for barn og gamle foreldre enn det menn gjør. Hvis vervene som kommunestyremedlemmer blir mer krevende er det altså sannsynlig at flere kvinner enn menn vil la være å gå inn i lokalpolitikken.»

Tilsvarende synspunkter fremmes av (daværende) *Likestillingssenteret*.

Et par av høringsinstansene reiser spørsmål ved om det ikke bør stilles krav til kjønnsmessig balanse på listeforslag til valg. *Fagforbundet* mener at

«med tanke på at det stilles krav til minst 40 % kvinneandel i styrer burde det vært iverksatt tiltak også for folkevalgte organers oppfyllelse av en kjønnsmessig likestilling i bestemmende organer.»

Fylkesmannen i Rogaland reiser spørsmålet om kjønnsmessig balanse også for faste utvalg bare bør gjelde så langt det er mulig. *Oslo kommune*

mener faste utvalg bør kunne praktisere gjennomgående representasjon uten hensyn til reglene om kjønnsmessig balanse, det vi si at reglene skal gjelde så langt det er mulig.

3.6.3 Departementets merknader og forslag

3.6.3.1 Om lovregulering av komitémodellen

I høringsrunden er det reist noen innvendinger mot at modellen lovfestes. Det er to forhold som angis som begrunnelse. For det første mener noen at kravet til gjennomgående representasjon gir uheldige konsekvenser med hensyn til kjønnsrepresentasjon. For det andre fremholder andre at komitéorganisering bør anses som en «arbeidsordning» for kommunestyret/fylkestinget.

Likestillingsombudet og Likestillingssenteret er prinsipielt i mot en lovfesting av komitémodellen. De viser blant annet til at på grunn av kravet til gjennomgående representasjon vil dette svekke kvinners deltagelse og innflytelse i lokalpolitikken. De viser også til at et system med gjennomgående representasjon kan føre til større arbeidsbelastning, noe som særlig vil ramme kvinner siden det er mer sannsynlig at flere kvinner enn menn av denne grunn vil la være å delta i politikken.

Departementet er enig i at en organisasjonsform med gjennomgående representasjon uten krav til kjønnsmessig balanse på listeforslag ved valg, gjør det vanskeligere å oppnå kjønnsmessig balanse i underliggende organer. Som vist til i punkt 3.4 vil andelen kvinner i folkevalgte organ i stor grad avhenge av andelen kvinner som velges inn i kommunestyret/fylkestinget. For å sikre et best mulig grunnlag for kjønnsmessig balanse også i kommunale underutvalg, er det derfor viktig at partiene er sitt ansvar bevisst med hensyn til å sørge for en god kjønnsmessig balanse når listeforslag til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg settes opp.

Det er riktig som Likestillingsombudet påpeker at gjennomgående representasjon kan vanskeliggjøre rekruttering av nye personer som kan tenke seg å gjøre en innsats på et begrenset område. Det kan også medføre stort arbeidspress og mange møter på få representanter, noe som kan virke «avskrekkende» på folk som ellers kunne tenke seg å delta i politisk arbeid. Vi ser også at komitéorganisering i noen tilfeller kan virke særlig arbeidsbelastende på kvinner.

Vitalisering av politikerrollen er et viktig stikkord for ønsket om innføring av en komitémodell. Det er et mål at rollen som folkevalgt gjøres mer aktiv, hvor de folkevalgte selv tar initiativ til saker,

setter dem på dagsorden og gjerne opptrer som bestiller av saksgrunnlag for videre behandling. Rollen som folkevalgt domineres gjerne ofte av at politikerne venter på saker, og der den aktive rollen gjerne har vært tildelt administrasjonen. Det er blant annet ut fra ønsket om å komme bort fra en slik situasjon at komitémodellen er oppstått. En komitémodell har som mål og setter fokus på at politikerne skal være mer aktive. De skal utforme mål og strategier for kommunen som lokalsamfunn. En slik utvikling er blant annet basert på ønsket om å gjøre det mer interessant og givende og delta i lokalpolitikken.

Et system med gjennomgående representasjon skal sikre at de direkte folkevalgte deltar på flere ulike nivåer i den politiske beslutningsprosessen. I en komitémodell er det derfor av avgjørende betydning at komiteenes medlemmer også sitter i kommunestyret/fylkestinget. Nettopp dette er et kjernepunkt ved komitémodellen. Tilsvarende krav gjelder ved valg til formannskap. For å sikre et slikt system er det nødvendig at det gjøres unntak fra lovens hovedregel om kjønnsmessig balanse.

Innføring av komitéorganisering springer ut fra et reelt ønske i kommunene for en slik vitalisering av politikerrollen. Kommunestyrets medlemmer deltar i større grad i saksforberedelsen til saker som skal avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. I en hovedutvalgsmodell med sektororganisering gjøres tradisjonelt både utredning og innstilling til vedtak alene av administrasjonen. Og ofte blir avgjørelsen fattet av faste utvalg, uten at kommunestyret/fylkestinget deltar i behandlingen på noen måte. I en komitémodell overlates det til komiteene å forberede saker for kommunestyret/fylkestinget og innstille til vedtak.

Departementet vil påpeke at en lovregulering ikke innebærer noe pålegg om organisering etter komitémodellen. Vi ser heller ingen grunn til å anta at kommunene vil ønske å organisere seg etter denne modellen for å unngå regelverket for kjønnsmessig balanse. Vi viser her til de klare motiver av positiv karakter som ligger til grunn for innføring av en slik modell.

Komitémodellen har funnet sin form gradvis, der dens ulike elementer har blitt utviklet over tid. Etter departementets vurdering har denne organisasjonsmodellen utviklet seg til å være noe mer enn det som kan betegnes som en «arbeidsordning» eller «saksbehandlingsmetode».

Modellen innføres gjerne som et alternativ til tradisjonell hovedutvalgsorganisering. Komiteenes oppgaver og ansvar taler etter vår mening for at «arbeidsordning» må anses som en for uformell betegnelse på komiteene. I en del tilfeller vil komi-

teenes oppgaver ikke være så forskjellige fra oppgaver i faste utvalg, med unntak av at de ikke har avgjørelsesmyndighet i komiteen som sådan.

Åpne beslutningsprosesser er av vesentlig betydning for tillit til forvaltningen. Uavhengig av hvilken organisasjonsmodell kommunen velger, er det et prinsipp at folkevalgte organ skal foreta sin saksbehandling i møte og at overordnet styring av kommunal virksomhet skjer gjennom vedtak i folkevalgte organer, jf. kommuneloven § 30. Dette gjelder både realitetsavgjørelser og avgjørelser fattet i forbindelse med saksgangen. Formelt er det således riktig å anse alle beslutninger fattet av komiteene i «møte» i kommunelovens forstand.

I forhold til spørsmålet om et organ skal anses som folkevalgt eller om det skal anses opprettet som en «arbeidsordning», er det etter departementets vurdering uheldig at det settes en grense ved hvilke type beslutninger organet fatter. For andre organ med innstillingsrett til kommunestyret/fylkestinget, som faste utvalg og formannskapet/fylkesutvalget, gjelder saksbehandlingsregler fullt ut, uavhengig av om de har avgjørelsesmyndighet. Det er et prinsipp at møter i folkevalgte organ skal holdes for åpne dører, med mindre det finnes særskilt hjemmel for lukking.

Hvor grensen går mellom komiteer og faste utvalg kan også være vanskelig å trekke. Etter departementets vurdering er det uheldig og gir et lite konsistent regelverk at komiteer i en komitémodell og faste utvalg (eller komiteer etter § 10 nr. 5) i realiteten kan ha samme type arbeidsoppgaver og myndighet, men at regelsettet for saksbehandling er ulikt.

Sammensetningen i komiteene gjenspeiler ofte styrkeforholdet i kommunestyret/fylkestinget. Komiteene avgir formelle innstillinger i alle saker de får seg forelagt. Arbeidet og saksforberedelsen i komiteene må anses som en viktig del av den kommunale beslutningsprosess, ved at grunnlaget for beslutninger i kommunestyret/fylkestinget tas her. Et viktig forhold her er at den politiske debatten foregår i komiteene og at mye av realitetsbehandlingen i saker ved slik organisering egentlig blir flyttet til komiteene. Selv om komiteene ikke fatter endelig avgjørelse, tar de altså stilling til realiteter ved saken.

Departementet opprettholder forslaget om lovregulering av komitémodellen og legger avgjørende vekt på at forslaget støttes av de fleste høringsinstansene. Særlig er det stor støtte for lovregulering blant kommunene. Departementets klare utgangspunkt er at kommunene skal gis stor grad av frihet med hensyn til valg av organisasjons-

form. Dette bør etter vår vurdering også tillegges betydelig vekt. Kravet til gjennomgående representasjon er en vesentlig og nødvendig forutsetning for modellen. De hensyn og behov som begrunner opprettelse bør tillegges større vekt enn til hensynet til kjønnsmessig balanse, selv om dette også er et sentralt element i kommuneloven. Departementet har også foreslått justeringer etter høringsrunden, for å sikre en mest mulig jevn kjønnsmessig fordeling mellom komiteene, jf. punkt 3.9. Etter departementets vurdering er komitéorganisering kommet for å bli og rammene rundt virksomheten i komiteene trenger å lovfestes. På denne bakgrunn mener departementet at modellen bør lovfestes som en alternativ organisasjonsform i kommunene.

3.6.3.2 Om kravet til kjønnsmessig balanse i faste utvalg

Et par av høringsinstansene reiser spørsmål ved om det bør være muligheter for gjennomgående representasjon også i faste utvalg. Spørsmålet ble vurdert i Ot.prp.nr. 20 (1998-1999).

Departementet foreslo, med tilslutning fra Stortinget, at regler for kjønnsmessig balanse ved valg av faste utvalg bør slå igjennom i forhold til kommunestyrets vedtak om gjennomgående representasjon. Det ble fremholdt at det enkelte kommunestyrets eventuelle vedtak om gjennomgående representasjon, bare vil ha full realitet dersom det sitter et tilstrekkelig antall personer av begge kjønn i kommunestyret/fylkestinget. At grunnlaget i kommunestyret/fylkestinget er godt nok, vil partiene kunne påvirke gjennom nominasjonsprosessen. I de tilfeller grunnlaget ikke er tilstrekkelig, vil partiet måtte gå utover de valgte representantene for å oppfylle kravet til kjønnsmessig balanse. Departementet ser ingen grunn til å ta dette spørsmålet opp til ny vurdering.

3.6.3.3 Om krav til kjønnsmessig balanse på listeforslag

Spørsmålet om det bør stilles lovmessige krav til kjønnsmessig balanse på listeforslagene ble vurdert i Ot.prp.nr. 45 (2001-2002) i forbindelse med vedtagelsen av den nye valgloven. Stortinget sluttet seg til departementets vurdering om ikke å stille slikt krav av hensyn til partienes frie nominasjonsrett og velgernes innflytelse på listene. Departementet ser ikke grunn til å reise denne problemstillingen på nytt i denne sammenheng, men vil følge utviklingen nøye med hensyn til andelen kvinner i kommunestyre og fylkesting.

3.7 Innføring av komitéorganisering - hjemmelsgrunnlag

3.7.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Kommuneloven har ingen bestemmelser som regulerer oppretting og organisering av komiteer. I høringsnotatet foreslo departementet at det ble opprettet en ny § 10 a i kommuneloven om organisering etter komitémodellen. Bestemmelsen ble foreslått plassert i kommunelovens kapittel 2 sammen med øvrige bestemmelser om oppretting av kommunale og fylkeskommunale organer.

Departementet pekte på at begrepsbruken rundt de ulike politiske utvalg er ulik i kommunene og at dette har medført usikkerhet med hensyn til blant annet hvilke regler som gjelder for aktuelt organ. En lovfesting av komitémodellen vil bidra til en oppklaring i så måte.

Departementet mente videre at det er naturlig at det tilstrebes et regelsett for organisering i komiteer, tilsvarende det som gjelder for faste utvalg, med mindre særskilte forhold begrunner andre regler. For øvrig ble det fremholdt at praksis samt formål og motiv som ligger til grunn for innføring av en komitémodell, vil utgjøre viktige premisser og være retningsgivende for hvordan modellen skal lovreguleres.

Komitémodellen anses normalt som et alternativ til tradisjonell hovedutvalsorganisering. Kommunene står selvsagt fritt med hensyn til valg av organisasjonsform og hvilke politiske organer de ønsker å opprette, med unntak av lovpålagte organ.

Myndighet til opprettelse ble foreslått lagt til kommunestyret/fylkestinget selv uten anledning til videredelegasjon, slik regelen også er ved valg til faste utvalg. Myndighet til å velge komiteens leder og nestleder ble også foreslått lagt til kommunestyret/fylkestinget selv, slik regelen også er ved faste utvalg.

I tråd med de regler som gjelder for faste utvalg ble det foreslått at medlemmene oppnevnes for hele valgperioden, eller den tid som er igjen av den når modellen vedtas innført. Komiteene får derved karakter av å være «faste» komiteer. De er ment å skulle bestå fra år til år og ha oppgaver av mer varig karakter, i motsetning til komiteer etter § 10 nr. 5.

Selv om komiteens medlemmer velges for hele valgperioden, mener vi kommunestyret/fylkestinget må ha muligheter til å endre organiseringen i løpet av valgperioden, og foreslo derfor en regel om dette tilsvarende den som gjelder for faste utvalg. Dersom det vedtas innføring midt i valgperioden, er det naturlig at medlemmene velges for

resten av valgperioden. Ved suppleringsvalg skal kommunelovens ordinære regler følges.

Departementet mente at beslutning om hvem som eventuelt skal velges som saksordfører for den enkelte sak, kan overlates til komiteen selv med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer det motsatte.

3.7.2 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene har særskilte merknader til dette punktet.

3.7.3 Departementets merknader og forslag

Forslaget fra høringsnotatet opprettholdes. Det foreslås derfor en ny § 10 a i kommuneloven om komitéorganisering. En ny bestemmelse markerer at komiteene anses som egne folkevalgte organ.

I tillegg til at politikernes roller er forskjellige, er komitéorganisering og tradisjonell organisering med faste utvalg to ulike måter å organisere saksbehandling og beslutningsprosesser i kommunene på. Organisasjonsformene må av den grunn anses som alternativer. Det er imidlertid naturlig at det tas utgangspunkt i regler for faste utvalg som bør være retningsgivende også ved organisering etter en komitémodell. I noen tilfeller vil forhold ved komitémodellen begrunne et annet regelsett.

Vi får da to hovedorganisasjonsformer; en med tradisjonelle faste utvalg og en med komiteer. Alternativt kan kommunen velge å ikke opprette verken faste utvalg eller komiteer. I alle tilfeller må kommunen imidlertid opprette formannskap og andre lovpålagte organ. De formål og motiv som ligger til grunn for innføring av en komitémodell utgjør viktige forhold ved hvordan denne skal lovreguleres. Departementet legger også vekt på den praksis som har utviklet seg rundt komitéorganisering.

Kommunestyret/fylkestinget kan fatte beslutning om oppretting av komiteer når som helst i løpet av valgperioden. Myndigheten er lagt til kommunestyret/fylkestinget «selv», og kan dermed ikke delegeres. Som for faste utvalg er det ikke naturlig at myndighet til å opprette denne type komiteer delegeres. Dette gjelder både myndighet til å vedta oppretting av komiteer og myndighet til å velge medlemmer og varamedlemmer, samt leder og nestleder i den enkelte komité.

Kommunestyret/fylkestinget velger selv hvor mange komiteer de ønsker å opprette, og hvor mange medlemmer hver enkelt komité skal ha. Se for øvrig punkt 3.8 om valgbarhet til komiteene.

Selv om komitémodellen må anses som et alternativ til tradisjonell utvalgsorganisering, står kommunene selvsagt fritt med hensyn til om en ønsker å benytte faste utvalg samtidig med komiteer. Det må poengteres at en lovfesting ikke endrer på lovens klare utgangspunkt om at kommunene står fritt til selv å velge organisasjonsform, herunder til å velge at det ikke skal opprettes politiske organ utover de som er lovpålagte.

Når det gjelder lovpålagte organ, som for eksempel planutvalg etter plan- og bygningsloven og valgstyret etter valgloven, anses disse som faste utvalg etter § 10 nr. 1. Komiteene kan ikke ivareta disses oppgaver. Dersom medlemmene i en komité skal fungere som planutvalg eller valgstyre, noe som forutsetter at lovens krav til kjønnsmessig balanse er oppfylt, anses organet som et fast utvalg når møtet settes. Det samme må gjelde for formannskapet/fylkesutvalget.

3.8 Valgbarhet - kretsen av valgbare til komiteene

3.8.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Valgbarhetsspørsmålet er nært knyttet til prinsippet om gjennomgående representasjon. Det er kun kommunestyrets medlemmer som kan delta i komiteene. Kommuneloven § 14 har regler om hvem som skal utelukkes fra valg til faste utvalg. På grunn av kravet til gjennomgående representasjon vil disse reglene ikke kunne gis direkte anvendelse på komiteene.

I høringsnotatet drøftet departementet spørsmålet om samtlige av kommunestyrets medlemmer skulle delta i/velges som medlemmer til komiteene. Dernest om kommunestyrets medlemmer bør kunne delta i flere komiteer. I samsvar med de prinsipper og motiver som ligger til grunn for modellen foreslo departementet i høringsnotatet at samtlige medlemmer i kommunestyret/fylkestinget i utgangspunktet burde delta i komiteene.

Dette ble begrunnet med at en viktig side ved organisasjonsformen er muligheten for politikerne i kommunestyret/fylkestinget til å engasjere seg i saksbehandlingsprosessen i saker som de senere skal behandle i kommunestyret/fylkestinget. I denne sammenheng er det også vesentlig at politikerne gis rollen som premissleverandører og målformulatorer for kommunenes overordnede politikk. Et annet viktig moment er ønsket om at kommunestyrets medlemmer skal delta i «undervalg», men hvor dette etter ordinære regler ofte ikke har latt seg gjennomføre på grunn av reglene om kjønnsmessig balanse. Departementet påpekte

at en modell der ikke alle deltar, ikke gir tilstrekkelig grunnlag for krav om unntak fra prinsippene om kjønnsmessig balanse i politiske utvalg.

En konsekvens av en regel om at samtlige medlemmer er valgbare og pliktige til å delta i komiteene er, sammenholdt med de hensyn som ligger til grunn for opprettelse, at en representant ikke kan velges som medlem til mer en én komité.

Ordfører er ikke utelukket fra valg til faste utvalg, selv om det ikke er vanlig at ordfører tar sete i hovedutvalgene. Departementet uttalte i høringsnotatet at det er naturlig at ordfører som leder av kommunestyret/fylkestinget ikke deltar i komiteenes arbeid. Departementet mente dette likevel ikke var tilstrekkelig grunnlag for å lovfeste et krav om utelukkelse. I stedet ble det foreslått at kommunestyret/fylkestinget selv kunne bestemme om de ønsker å utelukke ordfører eller ikke. Fordi det ble foreslått at samtlige av kommunestyrets medlemmer deles inn i komiteer, ble det tatt inn en bestemmelse om at ordfører kan utelukes fra valget. I praksis vil en da få samme ordning som den som gjelder ved faste utvalg.

I henhold til kommuneloven § 77 kan medlemmer av kontrollutvalget ikke ta sete i folkevalgte organ som har beslutningsmyndighet. Siden komiteene ikke har beslutningsmyndighet er regelen i utgangspunktet ikke til hinder for at kontrollutvalgsmedlem som sitter i kommunestyret/fylkestinget også sitter i en komité. Komiteene må anses som sentrale og overordnede organer i de kommuner som innfører komitéorganisering. De har imidlertid ikke beslutningsmyndighet som sådan. Departementet mente det må anses forsvarlig at kontrollutvalgsmedlemmer med sete i kommunestyret/fylkestinget også kan sitte i komiteene.

3.8.2 Høringsinstansene

Noen høringsinstanser har merknader og forslag som vedrører kretsen av valgbare til komiteene.

Time kommune mener det ikke bør stilles lovbestemte krav til at samtlige kommunestyrerepresentanter skal delta i komiteene. De begrunner dette med at det

«vil skape store vanskar for einskilde representantar og parti med tanke på rekruttering, kjønn, helse, ressurspersonar samt arbeidsmengde.»

Åfford kommune uttaler at komiteene bør

«sammensettes av både faste medlemmer i kommunestyret og varamedlemmer til kommunestyret. Dette for å sikre en bredt lokalde-

mokratisk engasjement og sikre rekruttering til politiske verv.».

Et par kommuner tar til orde for at de av kommunestyrets medlemmer som også sitter i faste utvalg samt formannskapsmedlemmer bør kunne fritas fra valg til komiteene. *Asker kommune* uttaler at de

«finner det ønskelig at det i lovfesting av komite modellen åpnes for at kommunestyret kan frita medlemmer av utvalg som allerede har en tung arbeidsbelastning — eksempelvis medlemmer av formannskapet og bygningsrådet.»

Ålesund kommune tar opp spørsmål knyttet til forholdet mellom formannskapet/fylkesutvalget og komiteene. De uttaler at dersom

«det derimot er meningen at komiteene skal arbeide selvstendig i forhold til formannskapet, bør det ikke være gjennomgående representasjon mellom komiteene og formannskapet.»

Flere høringsinstanser uttaler seg negativt med hensyn til ordførers og kontrollutvalgsmedlemmers deltagelse i komiteene. *Sør-Fron kommune* uttaler at ordføreren

«skal behandle alle politiske organ likt, og det vil han ikke kunne gjøre dersom han er medlem i kun én kommunestyrekomité. [...] Ordføreren bør derfor alltid være utelukket fra å være medlem i kommunestyrekomitéer.»

De mener videre at kontrollutvalgsmedlemmer bør være utelukket fra valg til komiteene. De påpeker at

«Kontrollutvalget har en så spesiell rolle at å være medlem eller varamedlem i dette automatisk bør føre til utelukkelse fra kommunestyrekomitéer.»

I alt 11 kommuner støtter Sør-Frons synspunkter vedrørende utelukkelse for ordfører og 14 kommuner støtter deres synspunkt når det gjelder utelukkelse for kontrollutvalgsmedlem.

3.8.3 Departementets merknader og forslag

3.8.3.1 Bør samtlige kommunestyrerepresentanter delta i komiteene?

Det kan argumenteres med at deltagelse for alle kan medføre problemer med rekrutteringen på grunn av økt arbeidsbelastning ved deltagelse både i kommunestyret/fylkestinget og i komiteene. Departementet antar dette kan være tilfelle i noen kommuner. Vi ser likevel ikke grunn til å tillegge dette avgjørende vekt. Det er den enkelte kommune selv som etter en vurdering ut fra lokale forhold må

beslutte om de ønsker innført denne organisasjonsmodellen. En vitalisering av rollen som politiker fremheves som et viktig moment når denne modellen besluttes innført. Det er dessuten slik at mange kommunestyrepolitikere også i dag deltar i ulike underutvalg, som for eksempel i faste utvalg.

Noen få høringsinstanser tar til orde for at medlemmer i formannskapet/fylkesutvalget og medlemmer i andre (lovpålagte) faste utvalg, bør kunne fritas fra arbeid i komiteene. Departementet er ikke enig i dette. Innføring av komitéorganisering er samtidig en beslutning om vitalisering av rollen som politiker og ønske om en mer helhetlig tilnærming i beslutningsprosessene. Meningen er at mye av den politiske debatten skal overføres til komiteene. Vi mener derfor det er betenkelig om svært mange av kommunestyrets medlemmer kan fritas fra deltagelse.

Det er viktig at kommunestyret/fylkestinget er bevisst på hvilken myndighet og oppgaver det legger til komiteene når det først beslutter å innføre slike komiteer. Det bør for eksempel vurderes om noe av den myndighet som er lagt til formannskapet/fylkesutvalget, og eventuelt andre politiske utvalg eller administrasjonen, skal overføres til komiteene i tråd med de intensjoner som ligger bak innføring av organisasjonsformen. Dersom svært mye av myndigheten faktisk ligger hos formannskapet/fylkesutvalget eller hos andre folkevalgte organ, reduseres etter vår mening behovet for innføring av en komitémodell. Av denne grunn ser vi det ikke som betenkelig at også formannskapets medlemmer deltar i komiteene. Det er ikke meningen at formannskapet/fylkesutvalget skal ha en overordnet funksjon i forhold til komiteene.

Åfjord kommune mener både kommunestyrets faste medlemmer og varamedlemmer bør være valgbare til komiteene. Dette vil for så vidt kunne øke sjansene til å oppfylle et krav om størst mulig kjønnsmessig balanse. Det strider imidlertid klart mot de motiver og prinsipper som ligger til grunn for oppretting av komitéorganisering. Departementet vil derfor ikke tilrå en slik løsning. Det er derfor bare faste medlemmer i kommunestyret/fylkestinget som bør velges som faste komitémedlemmer, ikke kommunestyrets varamedlemmer.

Departementet understreker at en rendyrket komitémodell kjennetegnes ved 1) krav til gjennomgående representasjon for medlemmene i komiteene, 2) saksforberedende organ for saker som skal avgjøres i kommunestyret/fylkestinget og 3) ingen avgjørelsesmyndighet. Dersom disse kravene ikke skal oppfylles, er det slik departementet ser det, heller ikke noe poeng i særskilt lovregulering. Det er nettopp disse særtrekkene ved

modellen som gjør det nødvendig å lovfeste den som en egen modell.

Departementet opprettholder forslaget om at samtlige kommunestyremedlemmer som et utgangspunkt skal delta i komiteene. Dette vil ivareta hensynet bak komitémodellen om at samtlige kommunestyremedlemmer skal delta i beslutningsprosessen knyttet til saker kommuner har på dagsorden. Krav om deltagelse for alle sikrer også deltagelse for mindretallet i kommunestyret/fylkestinget.

For øvrig vil departementet påpeke at dersom kommunene velger en løsning der ikke alle medlemmene i kommunestyret/fylkestinget deltar i komiteene, blir organet å anse som ordinært fast utvalg etter § 10 nr. 5 der kravet til kjønnsmessig balanse gjelder fullt ut.

Det foreslås en regel om at kommunestyret/fylkestinget «deler inn alle» medlemmene i komiteer.

3.8.3.2 Fritak eller utelukket fra valg?

Flere høringsinstanser mener ordfører og kontrollutvalgsmedlem(er) bør utelukkes fra deltagelse i komiteene. Spørsmålet er om det bør innføres krav til utelukkelse fra valg for disse medlemmene, eller om det er tilstrekkelig at kommunestyret/fylkestinget selv tar stilling til om de eventuelt skal fritas fra valg.

Praksis varierer noe i kommunene med hensyn til deltagelse for ordfører, men det synes som om de fleste velger en ordning der ordfører utelukkes fra verv i komiteene. Ordførers funksjon vil også variere fra kommune til kommune. Som påpekt i høringsnotatet er det gjerne lite naturlig at ordfører deltar i komiteene. Vi mener likevel ikke det er nødvendig å utelukke valgbarhet for ordfører. Det bør være opp til kommunestyret/fylkestinget selv å beslutte om ordfører skal delta i en komité eller ikke. Ordfører er ikke utelukket fra valg til faste utvalg. Etter departementets syn er det derfor heller ikke naturlig å lovfeste utelukkelse i en komitémodell. Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet.

Ordfører vil alltid etter kommuneloven § 9 nr. 4, ha anledning til å møte i alle komitémøter. Som valgt medlem vil vedkommende også ha forslags- og stemmerett.

Flere kommuner velger å utelukke de av kontrollutvalgsmedlemmene som sitter i kommunestyret/fylkestinget. Regelen i kommuneloven § 77 om at kontrollutvalgsmedlemmer er utelukket fra valg til faste utvalg som har beslutningsmyndighet, er gitt av hensyn til kontrollutvalgets status som uavhengig kontrollinstans. Kontrollutvalget bør være mest mulig uavhengig av kommunens

løpende drift. Bestemmelsen bygger således på at kontrollutvalgsmedlemmer ikke bør ha for stor innflytelse på andre politiske organ og dermed komme i uheldige dobbeltroller.

Som anført benyttes gjerne komitéorganisering som en alternativ organisasjonsmodell til tradisjonelle hovedutvalg. Selv om medlemmene ikke har formell beslutningsmyndighet, kan den reelle myndighet knyttet til saker komiteen har til behandling imidlertid være like stor. Komiteene har en sentral posisjon som meningsytringsorgan, og kontrollutvalgsmedlemmer bør ikke ha innflytelse på beslutninger i andre politiske organ. Dette kan tale for at kontrollutvalgsmedlemmer bør være utelukket fra valg til komiteene. Departementet er enig med synspunkter fra høringsinstanser om viktigheten av å sikre en reell uavhengighet, ikke bare en formell. Departementet er derfor kommet til de beste grunner derfor taler for at kontrollutvalgsmedlemmer som også sitter i kommunestyret/fylkestinget, bør utelukkes fra valg til komiteene.

3.9 Om valg måte og kravet til kjønns- messig balanse

3.9.1 Kommunelovens regler for valg til folkevalgte organ – gjeldende rett

Etter gjeldende rett skjer valg til folkevalgte organ ved flertallsvalg, eller ved forholdsvalg dersom minst ett medlem krever det, jf. § 35 nr. 4. I praksis har flertallsvalg ofte blitt brukt etter ulovfestede regler om «flertallsvalg som forholdsvalg». Departementet foreslår at reglene om «flertallsvalg som forholdsvalg» blir lovfestet, jf. forslag til ny bestemmelse om denne valg måten i kapittel 6. Valg måten foreslås gitt betegnelsen «avtalevalg».

Hovedregelen etter den nye bestemmelsen blir at valg til folkevalgte organ holdes som forholdsvalg dersom minst ett medlem krever det, ellers som avtalevalg.

Ved avtalevalg kreves det at reglene for kjønns-
messig balanse legges til grunn. Lovens krav til kjønns-
messig balanse etter ordinære regler, er at dersom organet skal ha to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Dersom organet skal ha fire eller flere medlemmer, er kravet 40 prosent av hvert kjønn. Dersom et kjønn blir underrepresentert etter disse reglene, rykker underrepresentert kjønn opp.

Ved avtalevalg får en valg nemnd bestående av representanter fra partiene i kommunestyret/fylkestinget i oppdrag å lage en innstilling med en

samlet oversikt over hvem som foreslås som medlemmer og varamedlemmer til de organene som skal opprettes. Kravet til kjønns-
messig balanse må være oppfylt for hvert enkelt av de organene innstillingen gjelder. Formelt er dette en form for flertallsvalg, men er basert på avtale mellom partiene for en best mulig forholds-
messig representasjon i forhold til parti- og gruppefordelingen i kommunestyret/fylkestinget.

Avtalevalg er basert på enstemmighet. Det vil si at valget kun anses gjennomført dersom forslaget fra valg nemnden blir enstemmig vedtatt i kommunestyret/fylkestinget.

Ved valg til organ med gjennomgående representasjon, gjelder kravet til kjønns-
messig balanse «så langt det er mulig», jf. § 36 nr. 2, § 38 nr. 2 og forslag til ny § 38a nr. 3.

3.9.2 Vurderinger og forslag i hørings- notatet

På grunn av kravet til gjennomgående representasjon kan regler for valg til faste utvalg ikke benyttes tilsvarende ved valg til komiteene. For valg til disse er det derfor naturlig å benytte samme regler som ved valg til formannskapet/fylkesutvalget, som også har et lovpålagt krav til gjennomgående representasjon. Det ble derfor foreslått at reglene for kjønns-
messig balanse skal gjelde så langt det er mulig, tilsvarende som for formannskap/fylkesutvalg.

Dersom avtalevalget ikke får flertall i kommunestyret/fylkestinget må det gjennomføres ordinært forholdsvalg. Siden alle medlemmene i kommunestyret/fylkestinget, bortsett fra de som er fritatt/utelukket, skal delta i en komité, og siden de kun er valgbare til én komité, må kommunestyret/fylkestinget velge medlemmer til én og én komité av gangen. Dette skaper særlige utfordringer. En kan her risikere at alle eller de fleste av medlemmene av det underrepresenterte kjønn velges til første komité. Derved blir fordelingen i øvrige komiteer skjev. Departementet pekte på at prinsipper for best mulig kjønns-
messig balanse i folkevalgte organ tilsier at det tilstrebes en mest mulig jevn fordeling av begge kjønn i komiteene. Det er imidlertid ikke mulig å gjennomføre dette fullt ut uten et svært komplisert og uhensiktsmessig regelverk. Departementet foreslo at reglene for kjønns-
messig balanse skulle gjelde så langt det er mulig ved forholdsvalg.

Ved suppleringsvalg ble det foreslått at ordinære regler følges.

3.9.3 Høringsinstansene

Fylkesmannen i Rogaland støtter forslaget om lovregulering av komitémodellen, men uttaler at det kan stilles spørsmål ved

«om det er nødvendig å gjøre reglene om kjønnsmessig balanse gjeldende for denne type organisering. Det enkelte kommunestyremedlem vil jo uansett få plass i en av komiteene. Regelen kan likevel ha betydning som en norm som tilsier mest mulig lik kjønnsmessig balanse i alle komiteene.»

Utover dette har ingen andre høringsinstanser merknader til valgmåten og regler for kjønnsmessig balanse.

3.9.4 Departementets merknader og forslag

Når valg foregår etter regler for gjennomgående representasjon, vil det, i de tilfeller hvor kommunestyret/fylkestinget er skjevt kjønnsmessig sammensatt, heller ikke være mulig å oppnå kjønnsmessig balanse i komiteene. Et best mulig grunnlag for kjønnsmessig balanse må sikres gjennom listeforslag til kommunestyrevalg.

Departementet har etter en fornyet vurdering kommet til at kommunelovens ordinære regler for valg til folkevalgte organ med gjennomgående representasjon ikke bør gjøres gjeldende for komiteene slik det ble foreslått i høringsnotatet.

Ordinære regler vil ved valg til komiteer være vanskelig å praktisere og mest sannsynlig føre til stor usikkerhet med hensyn til om valgene anses å være i tråd med regelverket og dermed om komiteene er lovlig sammensatt. I tillegg gir det sannsynligvis en skjev kjønnsmessig balanse.

Som nevnt gir komitémodellens særtrekk særlige utfordringer i forhold til regelverket for kjønnsmessig balanse. Dette skyldes flere forhold:

- Kretsen av valgbare og dermed antall medlemmer av hvert kjønn er gitt,
- Kretsen av valgbare kan ikke endres eller utvides. Samtlige medlemmer, som ikke er utelukket eller fritatt, skal delta i komiteene.
- Hver enkelt representant kan kun sitte i én komité. Normalt velges det mer enn én komité.

Ved såkalt avtalevalg gjelder kravet til kjønnsmessig balanse organet som sådan. Innstillingen fra valgmennden kan gjerne inneholde forslag til sammensetning for flere, eller samtlige organ som skal velges. Men kravet vil fortsatt være kjønnsmessig balanse i hvert enkelt organ. Loven forutsetter derfor at hvert organ må ses isolert, selv om samtlige utvalg velges samlet etter en innstilling fra valgmennden. Dette skaper ingen problem ved valg til

formannskap. Valg til formannskap gjelder kun ett organ og kretsen av valgbare er ikke like begrenset.

Det skaper for så vidt heller ingen problem når det gjelder valg til faste utvalg. Innstilling fra valgmennden kan altså stemmes over samlet, men kravet til kjønnsmessig balanse må være oppfylt for hver enkelt av utvalgene innstillingen gjelder. Kretsen av valgbare til faste utvalg er imidlertid mye større/nærmest «ubegrenset» i forhold til valg til komiteer. Det skaper derfor ikke problemer dersom det ikke er tilstrekkelig representanter i kommunestyret/fylkestinget til at kravet til kjønnsmessig balanse kan oppfylles. For komiteene gjelder som nevnt at kretsen av valgbare er gitt og ikke kan endres. Det skal normalt velges mer enn én komité og hver representant skal kun sitte i én komité.

Når valg til hver komité etter regelverket må ses isolert, betyr dette at de som velges til første komité ikke er valgbare til neste osv. Dersom kjønnsfordelingen i kommunestyret/fylkestinget er skjev, kan dette medføre at alle eller de fleste av det underrepresenterte kjønn blir plassert i første komité, slik at det ikke er tilstrekkelig medlemmer igjen av dette kjønn ved valg til neste komité. Dette gir en svært skjev kjønnsfordeling på de ulike komiteene. Departementet mener dette er svært uheldig.

Det kan spørres om regelen «så langt det er mulig» innebærer krav til jevn fordeling av begge kjønn på alle komiteer som skal velges. Kan valgmennden i innstillingen etter denne regelen fordele representantene på de ulike komiteene forholdsmessig etter kjønnsfordelingen i kommunestyret/fylkestinget? Dette vil i tilfelle innebære at hvert organ ikke ses isolert når det gjelder kravet til kjønnsmessig balanse, men at alle de organ som skal velges ses under ett. Departementet mener dette neppe er i samsvar med lovens bestemmelse. Begrepet «så langt det er mulig» må ses i sammenheng med at kravet i utgangspunktet er kjønnsmessig balanse i hvert enkelt organ som sådan.

Avtalevalg krever enstemmighet i kommunestyret/fylkestinget. Oppnås ikke dette, eller minst ett medlem krever det, skal valget gjennomføres ved forholdsvalg. Ved forholdsvalg oppstår de samme problemer, men bildet kompliseres ytterligere ved at regler for kjønnsmessig balanse her også gjelder det enkelte listeforslag. Også her må valg skje til én og én komité. Hver komité velges således isolert og kan gi en svært skjev kjønnsmessig fordeling. Forholdsvalg er således etter departementets mening lite egnet ved valg til komiteer der kretsen av valgbare, og antall medlemmer av hvert kjønn, er gitt.

Ulike hensyn gjør seg gjeldende i valg av regelsett for valg til komiteene. Et ordinært avtalevalg

gir gjerne partiene noe større innflytelse, men den kjønnsmessige fordelingen i den enkelte komité blir skjev. Avtalevalg vil dessuten kreve enstemmighet i kommunestyret/fylkestinget, noe som da betyr at forholdsvalg skal benyttes hvis enighet ikke oppnås. Skal man unngå forholdsvalg ved valg til komiteene er spørsmålet om kravet til enighet vesentlig, i den forstand at det ikke kan tenkes en ordning der valget avgjøres ved simpelt flertall.

Det kan argumenteres med at det viktigste kravet er at samtlige medlemmer deltar i komiteene, ikke at det er kjønnsmessig balanse mellom komiteene. I kommunestyret/fylkestinget er det gitt hvor mange kvinner og menn som skal fordeles på komiteene. En organisasjonsmodell med gjennomgående representasjon er vanskelig å innpasse i lovens ordinære regler om krav til kjønnsmessig balanse i folkevalgte organ. I denne sammenhengen er det uheldig om det heller ikke stilles krav til jevnest mulig kjønnsmessig balanse mellom komiteene.

Fylkesmannen i Rogaland reiser spørsmål om nødvendigheten av å fastsette regler for kjønnsmessig balanse når samtlige medlemmer i kommunestyret/fylkestinget likevel skal ta sete i komiteene. Dette er for så vidt riktig, men departementet mener en skjev kjønnsmessig fordeling mellom de ulike komiteene er lite heldig og bør unngås. Det er også uheldig for beslutningsprosessene i kommunen at kjønnsfordelingen i de ulike komiteene kan bli så skjev.

Departementet er derfor kommet til at valg til komiteene bør ses samlet i forhold til regler for kjønnsmessig balanse. Vi foreslår derfor at det fastsettes en særskilt regel for å sikre kjønnsmessig balanse i komiteene. Det vil si at det innføres krav til forholdsmessig fordeling av begge kjønn i alle komiteer i forhold til fordelingen blant de som skal velges. Etter departementets vurdering er det viktig at regelverk ikke gjøres for komplisert. Den foreslåtte regelen er enklere å følge og gir dermed mindre praktiske problemer med hensyn til sammensettning av komiteene.

Valg til komiteene bør baseres på prinsipper om/regler om avtalevalg, slik de foreslås lovfestet i ny § 38a. Det betyr at en valgmennd valgt av kommunestyret/fylkestinget får i oppdrag å lage en innstilling, jf. kapittel 6 og forslag til ny § 38a nr. 2. Tredje ledd har bestemmelser om kjønnsmessig balanse og vil ikke få tilsvarende anvendelse. I stedet foreslås som nevnt særregler for komiteene om forholdsmessighet. For sammenhengens skyld foreslås regler om valg til komiteene fastsatt i bestemmelsen om oppretting av komiteer. Det betyr at ny § 38a ikke kommer til anvendelse.

Ved avtalevalg gir loven ikke anvisning på hvordan fordelingen av representantplasser mellom de ulike partiene skal skje. I stedet ligger det implisitt i systemet at kommunestyret/fylkestinget, basert på valgmenndens innstilling, kommer til enighet om fordelingen. Oppnås ikke enighet må valget gjennomføres som forholdsvalg.

I motsetning til hva som gjelder ved ordinært avtalevalg, bør det derfor ikke kreves enstemmighet ved valget. Departementet er kommet til at det bør være tilstrekkelig at det kreves simpelt flertall. Vi ser at dette vil kunne medføre at flertallet binder mindretallet, noe som altså ikke er i samsvar med regelen for avtalevalg. Etter vår vurdering er imidlertid simpelt flertall i dette tilfellet tilstrekkelig, siden samtlige kommunestyremedlemmer skal delta i komiteene. Et mindretall vil dermed ikke kunne utelukkes fra komiteene, men vil kanskje ikke få gjennomslag for ønsker om konkrete posisjoner. Vårt inntrykk er at jevnt over vil kommunestyret/fylkestinget i de fleste tilfeller oppnå enighet ved valg etter regelen for avtalevalg.

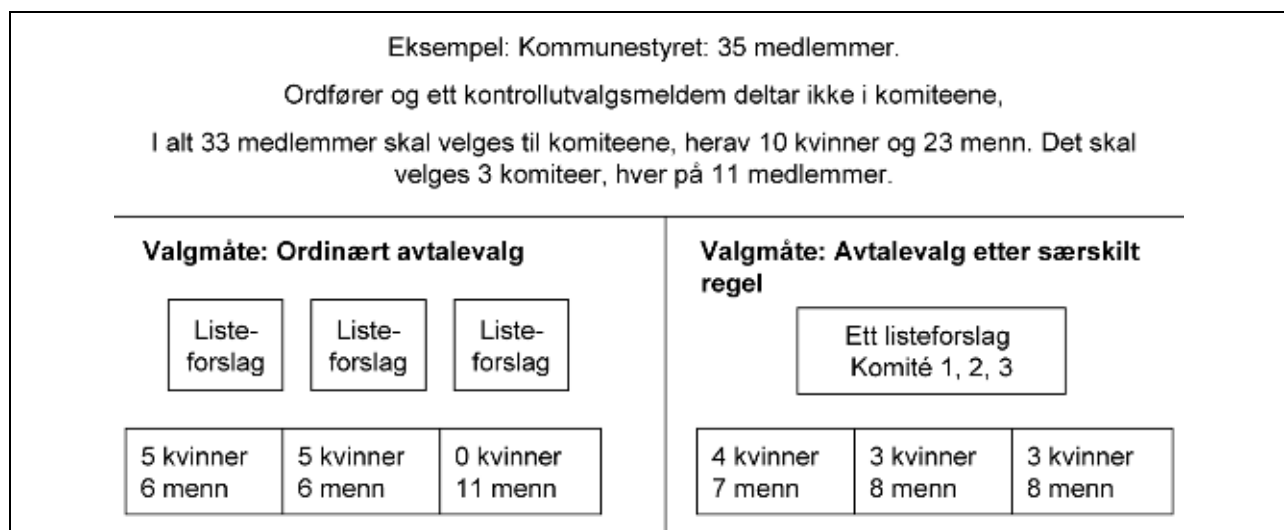
Valg til komiteer skal da etter forslaget ha følgende element («avtalevalg etter særskilt regel»):

- Alle komiteer skal velges etter innstilling fra en valgmennd.
- Valg til alle komiteer skal skje samtidig.
- Komiteene skal settes sammen forholdsmessig for begge kjønn etter fordelingen blant de medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget som er valgbare.
- Valget avgjøres ved simpelt flertall.

Departementet foreslår at de ulike elementene nedfelles i et eget punkt i forslaget til ny § 10 a. Regelen utformes som et rettslig krav. Det betyr at dersom den ikke følges, er sammensetning av komiteene ulovlig. Samtlige kommunestyremedlemmer er stemmeberettigede ved valget selv om ikke alle skal delta i komiteene.

Bestemmelsen innebærer at dersom kommunestyret/fylkestinget i løpet av perioden beslutter å opprette en ny komité, må komitésammensetningen justeres slik at kravet til forholdsmessig balanse for begge kjønn oppfylles.

I figur 3.1 vises eksempel på kjønnsmessig fordeling i de enkelte komiteene etter den foreslåtte regelen (avtalevalg etter særskilt regel). Det foreslås en forholdsmessig fordeling av begge kjønn basert på de av medlemmene i kommunestyret/fylkestinget som er valgbare til komiteene. Til sammenligning ville en kjønnsmessig fordeling etter regelverket om avtalevalg i dette tilfellet blitt at underrepresentert kjønn ikke ble representert i komité nummer tre. Ved ordinært avtalevalg til organ med krav om gjen-



Figur 3.1 Eksempel kjønnsmessig fordeling ved valg til kommunestyrekomiteer

nomgående representasjon, er kravet til kjønnsmessig balanse minst 40 prosent blant de som velges til hvert organ, «så langt det er mulig». Eksempelet viser ikke den partimessige fordelingen.

3.10 Valg av varamedlemmer

3.10.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

To forhold ble vurdert i høringsnotatet: for det første spørsmålet om kretsen av valgbare, dernest om valget bør følge lovens ordinære regler.

I høringsnotatet pekte departementet på at praksis synes å variere noe med hensyn til kretsen av valgbare varamedlemmer. I noen kommuner er både faste medlemmer og varamedlemmer til kommunestyret/fylkestinget valgbare som varamedlemmer til komiteene. I de fleste kommuner er det imidlertid kun varamedlemmer i kommunestyret/fylkestinget som er valgbare som varamedlemmer til komiteene. Dersom kretsen av valgbare også skal omfatte faste medlemmer av kommunestyret/fylkestinget, vil dette medføre at representanter ved forfall kan komme til å sitte i flere komiteer. Dette vil uansett ikke kunne unngås dersom kun kommunestyrets varamedlemmer er valgbare, men ved en slik regel reduseres omfanget. Departementet antok i høringsnotatet at varamedlemmer mest naturlig velges blant varamedlemmer til kommunestyret/fylkestinget.

Ved valg til faste utvalg er det lovens krav at det samtidig skal velges varamedlemmer, jf. §§ 37 nr. 4, 38 nr. 3 og ny 38 a nr. 4. Valg av varamedlemmer skjer her etter samme fremgangsmåte som valg av ordinære medlemmer.

I høringsnotatet pekte departementet på at det kan tenkes en modell der det ikke velges varamedlemmer til komiteene særskilt, men at kommunestyrets varamedlemsliste ble benyttet ved forfall. En komitémodell karakteriseres i første rekke av kravet til gjennomgående representasjon. Kretsen av valgbare medlemmer er, i motsetning til ved valg til faste utvalg, begrenset.

En slik ordning vil imidlertid føre til at det som regel alltid vil være første varamedlem i aktuelt parti eller aktuell gruppe som må møte ved forfall. Videre vil vedkommende måtte møte som varamedlem til alle komiteene. Departementet antok dette særlig ville være uheldig i de tilfeller hvor hver komité har ansvar for hvert sitt spesifiserte fagområde. Det ble videre antatt at det skapes ryddigere forhold når det opereres med egne varamedlemslister til hver komité. Det ble derfor foreslått at det velges varamedlemmer til komiteene særskilt.

3.10.2 Høringsinstansene

Mandal kommune mener at både «medlemmer og varamedlemmer må velges fra bystyret.»

Utover dette har ingen andre avgitt merknader til dette punktet.

3.10.3 Departementets merknader og forslag

Departementet holder fast ved de vurderinger som ble gjort i høringsnotatet med hensyn til kretsen av valgbare varamedlemmer til komiteene. I tråd med dette forslås at kun varamedlemmer til kommunestyret/fylkestinget er valgbare som varamedlemmer til komiteene.

Departementet opprettholder også sine synspunkter fra høringsnotatet med hensyn til behovet for å ha egne varamannslister til hver enkelt komité.

I høringsnotatet ble det foreslått at ordinære regler for valg til folkevalgte organ med gjennomgående representasjon skulle gjelde både ved valg av medlemmer og varamedlemmer til komiteene. Departementet fremmer imidlertid nå forslag om at medlemmer til komiteene velges etter særskilt regel, jf. punkt 3.9. Også ved valg til varamedlemmer skaper ordinære regler for kjønnsmessig balanse problemer. De samme hensyn gjør seg gjeldende her som ved valg av medlemmer til komiteene.

Det foreslås at varamedlemmer på samme måte som ordinære medlemmer velges på grunnlag av innstilling fra en valgnemnd. Det er naturlig at det velges en varamedlemsliste for hver komité. I innstillingen kan denne settes opp på to forskjellige måter, med ulike konsekvenser. Varamedlemslisten kan settes opp slik at hver enkelt parti får sine varamedlemmer som trer inn ved forfall fra aktuelt parti. Dersom det kun velges én varamannsliste for komiteen samlet, vil første varamedlem tre inn ved forfall, uavhengig av partitilhørighet. Vi viser for øvrig til kapittel 6 når det gjelder spørsmål om hvordan varamannslistene skal settes opp.

Tilsvarende foreslås regler for kjønnsmessig balanse knyttet til forholdsmessighet. Spørsmålet er om forholdsmessighet skal knyttes til kretsen av ordinære medlemmer eller om det skal knyttes til kretsen av varamedlemmer. Departementet ser det som mest naturlig at forholdsmessighet er knyttet til kretsen av ordinære komitémedlemmer. Vi foreslår derfor at varamedlemslisten så langt det er mulig, skal ha samme kjønnsmessige fordeling som de som velges som ordinære medlemmer til komiteene. Det vil si at dersom fordelingen av hvert kjønn blant de valgbare til komiteene er 30 prosent/70 prosent, skal varamedlemslisten ha tilsvarende fordeling. Denne regelen må følges så langt det lar seg gjøre. Kretsen valgbare er gjennomgående større enn ordinære medlemmer, det vil mest sannsynlig derfor ikke by på problemer å sikre tilstrekkelig forholdsmessighet også på varamedlemslisten. Alle varamannslistene må ses samlet i forhold til kravet om forholdsmessighet.

Det foreslås at innstillingen kan vedtas med simpelt flertall.

3.11 Uttreden og forfall

3.11.1 Departementets vurdering og forslag

Den tette sammenhengen mellom det å være komitémedlem og kommunestyremedlem reiser sær-

skilte spørsmål når det gjelder uttreden og forfall. I høringsnotatet ble spørsmålet ikke tatt opp særskilt. Det er heller ikke kommentert av høringsinstansene.

Ved midlertidig forfall er regelen at første varamedlem fra aktuelt parti eller gruppe innkalles, jf. kommuneloven § 16 nr. 1. Regelen er lik både for kommunestyret/fylkestinget og komiteene.

Problemet oppstår dersom et komitémedlem får varig forfall eller trer varig ut av komiteen. Dersom et medlem i andre folkevalgte organ enn kommunestyret/fylkestinget får varig forfall, er regelen i § 16 nr. 3 at det skal velges nytt ordinært medlem. Ved kommunestyremedlemmers uttreden eller varige forfall er regelen at varamedlem trer inn, jf. § 16 nr. 2. Vedkommende som trer inn i kommunestyret/fylkestinget etter varig uttreden eller forfall blir da ordinært medlem av kommunestyret/fylkestinget.

Situasjonen er dermed den at uttreden fra komiteen utløser nyvalg etter § 16 nr. 3, men samme medlems uttreden fra kommunestyret/fylkestinget medfører at varamedlem til kommunestyret/fylkestinget trer inn etter § 16 nr. 2. Etter departementets vurdering vil særregelen i § 10 a om at samtlige kommunestyremedlemmer skal delta i komiteene få gjennomslag i dette tilfelle. Det varamedlem som trer inn i kommunestyret/fylkestinget må også tre inn i en komité. Det betyr at regelen om nyvalg til komiteen ved varig forfall etter § 16 nr. 3 ikke kan gjelde. Det foreslås at dette fastslås uttrykkelig i bestemmelsen.

Den som ved varig forfall trer inn i kommunestyret/fylkestinget må altså i henhold til hovedregelen i § 10 a tre inn i en komité. Det mest hensiktsmessige her er at vedkommende trer inn i den komiteen medlemmet med varig forfall trådte ut av. Det foreslås at dette lovfestes. En slik endring kan føre til at den kjønnsmessige balansen endres.

Varig forfall kan inntre etter kommunelovens fritaksregel i § 15 nr. 2. Regelen vil også gjelde for komiteene. Selv om kravet til fritak er strengt, kan det tenkes at et komitémedlem innvilges fritak fra komiteen, uten at vedkommende får fritak fra kommunestyret/fylkestinget. Dersom en tenker seg at varamedlem skal tre inn i komiteen, ville dette vært i strid med kravet til gjennomgående representasjon. Som nevnt over foreslås det at det varamedlem som etter en varig uttreden tar plass i kommunestyret/fylkestinget, også trer inn i en av komiteene. Regelen kan imidlertid ikke følges i dette tilfelle. Det betyr at komiteen vil stå med et medlem mindre når varig forfall inntreffer på grunn av fritak etter § 15 nr. 2.

3.12 Komiteens myndighet

3.12.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at komiteene gis myndighet som «saksforberedende organ» for kommunestyret/fylkestinget. I dette ligger at komiteene kun forbereder saker og avgir formelle innstillinger i saker som skal avgjøres av kommunestyret/fylkestinget. Utover dette har komiteen ikke beslutningsmyndighet knyttet til realiteten i saken. En komité kan for eksempel ikke beslutte at en sak skal avvises. Det ble derfor foreslått lovfestet at komiteene ikke kan gis avgjørelsesmyndighet. Dette er i tråd med den praksis som har utviklet seg ved bruk av komiteer. Dersom komiteene gis avgjørelsesmyndighet, må de rettslig sett betraktes som faste utvalg etter § 10 nr. 1.

3.12.2 Høringsinstansene

Oslo kommune er uenige i at komiteene ikke skal ha avgjørelsesmyndighet:

«Slik Oslo bystyre organiserer sitt arbeid, vil det også være behov for å lovfeste en adgang til å gi komiteer beslutningsmyndighet.»

Time kommune foreslår at komiteene må ha mulighet til å opprette arbeidsutvalg «dersom kommunestyret/fylkestinget gjør vedtak om dette.»

Utover dette er det ingen andre merknader til komiteenes myndighetsområde.

3.12.3 Departementets merknader og forslag

3.12.3.1 Bør komiteene også ha avgjørelsesmyndighet?

En viktig forutsetning for forslaget om å gjøre unntak fra lovens hovedregel om kjønnsmessig balanse i komiteene, er at disse ikke har vedtaksmyndighet. Lovens klare hovedregel er at kommunale beslutningsorgan skal sammensettes slik at det blir kjønnsmessig balanse i organet. Dersom et folkevalgt organ kan praktisere gjennomgående representasjon fullt ut, samtidig som organet gis vedtaksmyndighet, vil dette undergrave lovens krav til kjønnsmessig balanse i kommunale beslutningsorgan. Departementet viser til at det i Ot.prp.nr. 20 (1998-1999) ble vurdert og konkludert med at kommunenes organisasjonsfrihet i dette tilfellet må vike i forhold til ønsket om gjennomgående representasjon, jf. punkt 3.6. I denne sammenheng vises det også til uttalelser fra komiteen i forbindelse med behandlingen av nevnte proposisjon. Et flertall i Stortingets kommunalkomité uttalte i Innst.O. nr. 47 (1998-1999) s. 8 at den

«har merket seg at dersom kommunestyret/fylkestinget organiserer seg etter en komitémodell, vil ikke kravet til 40 pst. representasjon gjelde i komiteene. Et klart krav til et slikt unntak er at disse komiteene ikke har fullmakt til å treffe vedtak, men er organer som driver med forberedelse og saksbehandling for kommunestyret/fylkestinget. Dette flertallet mener likevel at en alltid må bestrebe seg på oppnå så jevn kjønnsbalanse som mulig.»

3.12.3.2 Hva innebærer det å være «saksforberedende organ»?

I tillegg til myndighet til å avgjøre innstilling, vil det å være «saksforberedende organ», også innebære mulighet for kommunestyret/fylkestinget til å gi komiteene andre typer oppgaver. Det bør for eksempel være mulig å gi komiteen muligheter til å arrangere høringer og debatter knyttet til de sakene de arbeider med, eventuelt også høringsmøter overfor administrasjonen.

Departementet ser det videre som viktig at det ved denne måten å organisere kommunene på, gis mulighet for at komiteene kan fungere som såkalte «politiske verksteder». Dette er i tråd med motivene for opprettelse og kan bidra til vitalisering av rollen som folkevalgt. Komiteene kan således ta opp saker på eget initiativ. Dette er oppgaver som må betegnes som «saksforberedende», og gir mulighet for en bred og omfattende politisk behandling før saker tas opp til avgjørelse i kommunestyret/fylkestinget. Hvilke oppgaver komiteene ellers settes til å utføre, og eventuelle begrensninger, må kommunestyret/fylkestinget selv fastsette i reglement etter kommuneloven § 39 nr. 1. I tråd med at komiteene er kommunestyrets saksforberedende organ bør kommunestyret/fylkestinget selv bestemme i reglement hvilke saker komiteene skal arbeide med, og eventuelt om andre, som for eksempel ordfører eller administrasjonssjef, skal ha myndighet til å aktivere komiteene.

Komiteene kan ikke gis vedtaksmyndighet. Til det å være saksforberedende organ må det likevel også ligge myndighet til å fatte beslutninger som vedrører komiteens saksområde. I dette ligger at de kan fatte beslutninger knyttet til selve saksbehandlingen. Hva dette er, vil variere alt etter hvilken myndighet og oppgaver kommunestyret/fylkestinget har fastsatt i reglement. Et eksempel er at komiteen kan bestemme om det skal velges en saksordfører for den enkelte sak og hvem dette er. Et annet eksempel er beslutning om å sende saken til administrasjonen for ytterligere utredning. I utgangspunktet vil ikke komiteene ha myndighet til å sende en sak tilbake til administrasjonen eller

til å utsette behandlingen av en sak, med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer at komiteene skal ha slik myndighet.

3.12.3.3 Om oppretting av fordelingsutvalg, arbeidsutvalg m.m.

Fordeling av saker til komiteene kan organiseres på flere måter, men skjer gjerne ved koordinering fra komiteens ledere og/eller ordfører, enten i forkant eller etter eventuell utredning fra administrasjonen. I noen tilfeller opprettes det koordineringsutvalg eller fordelingsutvalg. Slike organ har ingen annen myndighet enn å fordele saker til komiteene. Ved slik koordinering er det gjerne naturlig at det settes en frist for behandling i kommunestyret/fylkestinget, og at dette fungerer som en ramme for komiteene. Vi kan likevel ikke se at dette er til hinder for at kommunestyret/fylkestinget selv kan bestemme at komiteene skal ha myndighet til å utsette en sak til behandling, eller eventuelt å kunne sende en sak tilbake til administrasjonen.

Slike koordineringsutvalg eller fordelingsutvalg, opprettet av kommunestyret/fylkestinget i medhold av kommuneloven § 39, anses ikke som egne folkevalgte organ, og lovens saksbehandlingsregler gjelder ikke. Organet avholder ikke møter i kommunelovens forstand. Det må også presiseres at slike organ aldri kan gis ordinær avgjørelsesmyndighet som på noen måte vil ha betydning for den endelige beslutningen/vedtaket i saken. Det innebærer blant annet at organet ikke kan legge føringer på komiteens arbeid i de aktuelle saker, for eksempel ved at de indikerer hvilken strategi eller mål som skal legges til grunn. For øvrig vil selvsagt de ordinære forvaltningsrettslige prinsipper for god forvaltningsskikk gjelde for arbeidet i slike organ her som ellers.

For faste utvalg er regelen at utvalget selv kan bestemme opprettelse av arbeidsutvalg med mindre kommunestyret/fylkestinget har bestemt noe annet, jf. kommuneloven § 10 nr. 4. Det samme gjelder kommunedelsutvalg. Arbeidsutvalg opprettet etter § 10 (for faste utvalg) og etter § 12 (for kommunedelsutvalg) vil ha en annen rolle, enn arbeidsutvalg for komiteene. Slike arbeidsutvalg opprettes for å treffe beslutninger i saker av ikke prinsipiell art. Til forskjell fra faste utvalg kan komiteene aldri ha en annen funksjon enn å være saksforberedende organ for kommunestyret/fylkestinget. Verken de eller eventuelle arbeidsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet.

Fra tid til annen vil det være behov for å opprette arbeidsutvalg også for komiteene. I noen

kommuner opprettes det arbeidsutvalg eller lignende som fungerer som komiteens sekretariat/tilrettelegger. Arbeidsutvalg kan også opprettes for ytterligere saksutredning der det er behov for dette. Som for komiteene må arbeidsutvalgenes arbeidsoppgaver være knyttet til videre utredning eller tilrettelegging i forhold til saker komiteen har til behandling. Arbeidsutvalg kan ikke tildeles avgjørelsesmyndighet. Oppretting av arbeidsutvalg er særlig aktuelt i de større kommunene der sakstilfanget er stort.

Kommunestyret/fylkestinget må i reglement kunne bestemme at komiteene kan opprette arbeidsutvalg. Departementet mener imidlertid det er naturlig at komiteene selv står for selve opprettelsen av eventuelle arbeidsutvalg. Behovet for oppretting vil gjerne variere ut fra hvilken sak som foreligger til behandling, og det er gjerne komiteene som er nærmest til å vurdere dette. Av denne grunn, sammenholdt med hensynet til et ens regelverk og klare regler, foreslås det at hjemmel for opprettelse av arbeidsutvalg nedfelles i den nye bestemmelsen om oppretting av komiteer. Departementet foreslår at komiteene gis myndighet til å opprette arbeidsutvalg for videre saksutredning, med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet, slik regelen er for faste utvalg.

Formelt anses arbeidsutvalgene som folkevalgte organ og kommunelovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse, med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet, jf. kommuneloven § 29 nr. 3.

3.13 Navnebetegnelse på komiteene

3.13.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at komiteene ble gitt en egen navnebetegnelse. Dette for å markere skille og avgrensning mot de komiteer som kan opprettes i medhold av kommuneloven § 10 nr. 5. Departementet pekte videre på at det er viktig å få frem at det her er snakk om komiteer oppnevnt etter særskilte formål, og der et vesentlig særtrekk er gjennomgående representasjon i forhold til kommunestyret/fylkestinget. Departementet foreslo derfor at komiteene betegnes «kommunestyrekomiteer» og «fylkestingskomiteer».

3.13.2 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene har særskilte merknader til dette punktet.

3.13.3 Departementets merknader og forslag

Et alternativ er å kalle komiteene «faste» komiteer, for på den måten å trekke paralleller til faste utvalg. Vi er likevel kommet til at forslaget i høringsnotatet bør opprettholdes. Departementet mener det er viktig at betegnelsen markerer den tette relasjonen mellom komiteene og kommunestyret/fylkestinget. Vi foreslår derfor at komiteene gis betegnelse «kommunestyrekomiteer» og «fylkestingskomiteer», og viser til den begrunnelse som ble gitt i høringsnotatet.

3.14 Avgrensning mot komiteer etter § 10 nr. 5

I henhold til kommuneloven § 10 nr. 5 kan det opprettes komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Komiteene kan også gis avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag. Retten til å opprette komiteer kan delegeres fra kommunestyret/fylkestinget. Et oppnevningsorgan kan ved siden av retten til å oppnevne komiteer, også gis myndighet til å omorganisere eller nedlegge slike. Kommunestyret/fylkestinget eller oppnevningsorganet kan bestemme at kommunelovens saksbehandlingsregler ikke skal gjelde for komiteer. Det kan imidlertid ikke gjøres unntak fra reglene om kjønnsmessig balanse, jf. § 29 nr. 3.

Komiteer med hjemmel i § 10 nr. 5 er ment å være ad-hoc preget og av midlertidig karakter. De opprettes gjerne for ett bestemt oppdrag, og opphører når oppdraget er utført (typisk «byggekomiteer»). Dette, sammenholdt med at slike komiteer kan tildeles myndighet i saker som har «direkte tilknytning til komiteens oppdrag»

betyr at man her snakker om andre typer organer enn komiteer i en komitémodell.

Kommunelovens § 10 nr. 5 gir ikke tilstrekkelig hjemmel til oppretting av komiteer etter en såkalt komitémodell.

I høringsrunden er det fremmet forslag om at navnebetegnelsen på komiteer opprettet i medhold av § 10 nr. 5 endres til arbeidsutvalg. Departementet er ikke enig i dette. For det første foreslås det at komiteer opprettet i en komitémodell gis en mer spesifikk navnebetegnelse, nemlig kommunestyre- og fylkestingskomiteer. For det andre mener departementet en endring kan føre til forveksling med arbeidsutvalg opprettet i medhold av § 10 nr. 4 og § 12 nr. 4. Det vil si arbeidsutvalg opprettet av faste utvalg/kommunedelsutvalg til å fatte beslutninger i saker av ikke prinsipiell art, i direkte til-

knytning til utvalgets myndighet. Komiteer opprettet i medhold av § 10 nr. 5 kan opprettes uavhengig av utvalg som nevnt.

3.15 Om saksbehandlingsregler

3.15.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Kommuneloven § 29 angir anvendelsesområde for lovens saksbehandlingsregler. For kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd og fylkesråd samt kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover, er saksbehandlingsreglene obligatoriske. For andre folkevalgte organ kan kommunestyret/fylkestinget bestemme at reglene ikke skal gjelde. Det kan likevel ikke gjøres unntak fra valgreglene og reglene for kjønnsmessig balanse i §§ 36-38.

Som anført er utgangspunktet at det regelsettet som gjelder for faste utvalg også bør gjelde for komiteer. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at kommunelovens saksbehandlingsregler gjøres obligatorisk for komiteene. Det ble foreslått en endring i kommuneloven § 29 nr. 1 ved at komiteene regnes opp blant de organ reglene gjøres obligatoriske for.

Forslaget innebærer at lovens regler for møter og møteoffentlighet vil gjelde for arbeidet i komiteene. Komiteens møter skal være åpne for allmennheten, med mindre loven gir hjemmel til å lukke møtene.

Saksforberedende behandling foregår i møter, jf. § 30. I praksis har komiteene i noen tilfeller hatt såkalte forberedende møter og lignende. Denne ordningen kan ikke brukes for å omgå lovens klare hovedregel om at saksbehandlingen i komiteene skal foregå i møter og for åpne dører. Møter som avholdes som ledd i den kommunale eller fylkeskommunale behandlingen av en sak, anses som møter i kommunelovens forstand og lovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse. Også høringer som avholdes må betraktes som møter i kommunelovens forstand og dørene kan ikke lukkes med mindre loven gir hjemmel til det.

Etter kommunelovens bestemmelser er det kun komiteens medlemmer som har forslags-, tale- og stemmerett i komitémøtene. I tråd med det som gjelder ellers kan komiteene innhente utfyllende saksopplysninger utenfra, for eksempel ved å invitere til «høringer». Kommunestyret/fylkestinget må kunne fastsette i reglement at komiteene som ledd i saksbehandlingen kan bestemme at grup-

per, organisasjoner eller lignende skal høres i bestemte typer av saker. Andre kan imidlertid ikke gis forslags-, tale- eller stemmerett i organet.

Etter kommuneloven § 9 nr. 4 har ordfører møte- og talerett i alle folkevalgte organ. Er vedkommende valgt medlem har ordfører også forslags- og stemmerett. Kommunens administrasjonssjef har møte- og talerett i alle folkevalgte organ i kraft av § 23 nr. 3. Departementet ser ingen grunn til at disse reglene ikke også skal gjelde ved komitéorganisering.

3.15.2 Høringsinstansene

Flere av høringsinstansene fremhever viktigheten av at en lovregulering også sikrer at kommunelovens regler for saksbehandling i folkevalgte organ kommer til anvendelse.

3.15.3 Departementets merknader og forslag

Det er stor tilslutning i høringsrunden til departementets forslag om lovregulering av komitémodellen, blant annet med den begrunnelse at saksbehandlingsreglene da vil gjelde for komiteens arbeid. Departementet opprettholder derfor forslaget om å gjøre lovens kapittel 6 om saksbehandling i folkevalgte organ obligatorisk for komiteene.

Departementet foreslår at lovens ordinære regler for valg til komiteene ikke gjøres gjeldende. Det er derfor nødvendig å gjøre unntak fra disse reglene og det foreslås derfor et nytt nr. 6 i kommuneloven § 29 om dette. Valg til komiteene reguleres av særregler i forslaget til ny § 10 a, se nærmere om dette i punkt 3.9.

4 Endringer i reglene om kommunedelsorganisering

4.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 12 har regler for oppretting av kommunedelsutvalg. Slike utvalg må opprettes av kommunestyret selv, som også velger medlemmer, samt leder og nestleder. Ved en lovendring av 28. juni 2002 (tilknyttet behandlingen av ny valglov) ble det åpnet for direkte valg til kommunedelsutvalg når kommunestyret beslutter dette, jf. § 12 nr. 2. I slike tilfeller velger utvalget selv sin leder og nestleder.

Ved valg gjelder de vanlige valgbarhetsreglene i kommuneloven § 14. Medlemmenes valgbarhet er knyttet til bostedsadresse i kommunen, ikke kommunedelen. I forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg (nr. 008 av 3. januar 2003) er det gitt adgang for det enkelte kommunestyre til å beslutte at de som skal kunne velges til kommunedelsutvalg ved direkte valg, må være bosatt i vedkommende kommunedel.

Kommunedelsutvalg skal ha et geografisk begrenset virkeområde. Det er likevel ikke et krav etter loven at det opprettes kommunedelsutvalg for alle delene av kommunen. Slike utvalg kan opprettes både i kommuner som styres etter formannskapsmodellen og i kommuner med parlamentarisk styreform.

Etter kommuneloven er all myndighet i en kommune lagt til kommunestyret som øverste organ. Loven gir stor adgang til å overføre myndighet til kommunedelnivå. Kommunelovutvalget fremhevet i sin utredning om ny kommunelov (NOU 1990:13) at en klar forutsetning for at kommunedelsutvalgene skal fungere etter sin hensikt, er at de gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang. En annen forutsetning var at det samtidig skjedde en desentralisering av administrasjonen. Disse forutsetningene er imidlertid ikke kommet til uttrykk i selve lovteksten.

Kommunestyret fastsetter selv utvalgenes arbeidsoppgaver, jf. § 12 nr. 3. Kommunedelsutvalgene kan gis avgjørelsesmyndighet i alle saker innen kommunedelen, med mindre myndigheten er lagt til kommunestyret selv eller noe annet følger av lov. Dette tilsvarer den myndighet som kan legges til faste utvalg. Rettslig sett vil eneste for-

skjell mellom kommunedelsutvalg og faste utvalg være at kommunedelsutvalgene virker innenfor en fysisk avgrenset del av kommunen.

Kommunedelsutvalget kan gi sin leder eller et arbeidsutvalg avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av ikke prinsipiell betydning. Dette tilsvarer den myndighet som kan legges til ledere eller arbeidsutvalg tilknyttet faste utvalg eller til kommunens administrasjonssjef. Kommunestyret kan bestemme at delegasjon fra utvalgsnivå ikke skal være tillatt.

I henhold til kommuneloven § 29 nr. 1 er lovens saksbehandlingsregler gjort obligatoriske for kommunedelsutvalg.

4.2 Kort om kommunedelsbasert organisering

Kommunedels- eller områdebasert organisering har blitt mer aktuelt de seneste ti-årene. I tillegg til desentralisering av politisk makt som oppretting av (formelle) kommunedelsutvalg innebærer, er det vanlig at både idrettslag, velforeninger og borettslag setter i gang tiltak som kommer alle innbyggerne i et område til gode. Slik lokal virksomhet skjer gjerne i samarbeid med kommunen som eventuelt kan gi tilskudd og/eller stille fysiske anlegg eller lokaler til disposisjon.

Koplingen til kommunen ved slik områdeorganisering kan være mer eller mindre sterk. I mange kommuner er det i dag etablert såkalte lokalutvalg som har en sterkere formell tilknytning til kommunen enn frivillige nærmiljøorganisasjoner, men som ofte gjør den samme jobben i nærmiljøet. Disse utvalgene kan være satt sammen på ulike måter, for eksempel ved utpeking fra lokale organisasjoner eller gjennom valg på et folkemøte. Det kan også være kommunalt utpekte representanter i utvalgene. Disse kan fungere både som høringsorganer overfor kommunen, som organisator av dugnader eller ivareta driftsoppgaver på vegne av kommunen.

Utviklingen med større innslag av ulike typer organisasjoner eller utvalg som arbeider med fellesoppgaver for et område, er et viktig bidrag til

lokaldemokratiet i Norge. Dels fordi lokalsamfunn på denne måten kan få synlige representanter som kan tale områdets sak. Dels fordi forholdene legges til rette for at innbyggerne i større grad kan være med å påvirke og delta i utformingen av lokalsamfunnet. Arbeidet i lokale organisasjoner og lokalutvalg gir også trening i lokaldemokratisk arbeid og kan dermed gi kompetanse og motivasjon til å gå inn i ordinær lokalpolitikk.

Bruken av kommunedelsutvalg og andre lokale utvalg er kartlagt i departementets organisasjonsdatabase. Den siste kartleggingen ble foretatt av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) etter lokalvalget i 2003. Det er bare åtte kommuner som selv oppgir at de har kommunedelsutvalg etter § 12 i kommuneloven. Tilsvarende tall i år 2000 var ni kommuner. NIBR antar i sin oppsummering av databasen (NIBR-Notat 2004:124) at dette dreier seg om kommuner som har gitt kommunedelsutvalgene formell avgjørelsesmyndighet. Databasens tall viser ellers at andelen kommuner som har opprettet enten kommunedelsutvalg, andre lokale utvalg eller har formelt samarbeid med lokallag, bygdelag eller velforeninger er svakt økende i forhold til år 2000. Til sammen 43 prosent av de kommunene som besvarte undersøkelsen i 2004 oppga at de hadde slike utvalg eller samarbeid, mot 38,7 prosent i år 2000.

4.3 Bakgrunnen for lovendringsforslaget

4.3.1 Kommunelovens regler om delegasjon

Kommuneloven § 6 fastslår kommunestyrets posisjon som det øverste og styrende organet i kommuner. I tråd med dette er kommunestyret tillagt all kompetanse som ikke positivt er lagt til andre kommunale organer. Bestemmelsen forutsetter stor grad av delegasjons- og organisasjonsfrihet for kommunestyret.

Med delegasjon siktes det til at et overordnet organ, for eksempel kommunestyret, tildeler et annet underliggende organ myndighet til å treffe avgjørelser i nærmere angitte saker. Delegasjon av myndighet innebærer ikke at det overordnede organet fraskriver seg ansvaret. Den myndighet som delegeres kan når som helst tas tilbake. Det delegerende organ kan også fastsette generelle eller spesifikke retningslinjer for hvordan myndigheten skal utøves.

Kommuneloven har bestemmelser om videre delegasjon til både leder av utvalg og arbeidsutvalg under slike, samt til administrasjonssjefen. Systemet

er likevel slik at kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at videre delegasjon ikke skal finne sted, jf. §§ 10 nr. 4, 12 nr. 4 og 23 nr. 4. Det delegerende organ kan omgjøre de vedtak som treffes i samme utstrekning som det kan omgjøre sine egne vedtak.

I kommuner styrt etter formannskapsmodellen er administrasjonssjefen den øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen, jf. § 23 nr. 1. All myndighet fra folkevalgte organer til administrasjonen, skal delegeres via administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 23 nr. 4. Dette gjelder også kommunedelsutvalgene. Begrunnelsen for en slik ordning er ønske om helhetlig administrativ ledelse og klare kommandolinjer og ansvarsforhold i kommunene. Bestemmelsen innebærer at kommunedelsutvalg ikke kan delegere myndighet direkte til sin administrasjon i kommunedelen. Myndighet fra kommunedelsutvalg må delegeres til administrasjonssjefen, som deretter kan ta stilling til/foreta videre delegasjon til kommunedelsadministrasjonen i aktuell kommunedel. Denne vil da utøve myndigheten på administrasjonssjefens vegne og under hans/hennes (formelle) ansvar.

I parlamentarisk styrte kommuner vil kommunerådet erstatte administrasjonssjefen som den øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjonen. Det er bare kommunestyret som kan delegere myndighet til kommunerådet, jf. § 20 nr. 3. Dette i motsetning til hva som gjelder for kommuner med formannskapsmodell, der alle folkevalgte organer kan delegere myndighet til administrasjonssjefen i kommunen, med mindre kommunestyret har fastsatt det motsatte.

På samme måte som en tilsatt administrasjonssjef har kommunerådet i utgangspunktet ikke annen beslutningsmyndighet enn den som følger av det administrative ledelsesansvaret, samt myndigheten til å avgi innstilling til økonomiplan og årsbudsjett (jf. kommuneloven §§ 44 nr. 6 og 45 nr. 2). Kommunestyret har imidlertid en videre adgang til å delegere myndighet til rådet enn til administrasjonssjefen i den tradisjonelle modellen. Det følger av § 20 nr. 3 at kommunestyret har den samme vide adgangen til å delegere avgjørelsesmyndighet til rådet, som det har i forhold til faste utvalg og kommunedelsutvalg. Kommunestyret kan også gi kommunerådet fullmakt til å opprette styrer for rådets ledelse for særskilte deler av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten, jf. § 20 nr. 4. Administrasjonssjefen i kommuner med formannskapsmodell kan delegeres myndighet til å treffe beslutning i enkeltsaker eller i saker uten prinsipiell betydning.

4.3.2 Om forsøk med delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon

Det er først og fremst i kommuner hvor det politiske gjennomføringsansvaret for en stor del av kommunenes oppgaver er delegert ut på kommunedelsnivå, at manglende delegasjonsmuligheter fra kommunedelsutvalget til egen administrasjon vil kunne skape problemer. I medhold av forsøksloven har både Oslo og Bergen kommuner gjennomført forsøk med direkte delegasjon fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon. Forsøket i Bergen opphørte den 1. november 2003 i forbindelse med omorganisering i kommunen. Forsøket i Oslo pågår fremdeles og har vært drevet siden opprettelsen av kommunedelsordningen i 1988. Formålet med kommunedelsorganiseringen – og forsøkene tilknyttet denne – har vært å videreutvikle lokaldemokratiet ved reell desentralisering. Det har videre vært et mål at kommunedelsforvaltningen skal bidra til en mer effektiv bruk av ressurser.

Bakgrunnen for forsøket i Oslo kommune var ønsket om å styrke kommunedelsutvalgenes direkte politiske styring og oppfølging av kommunedelsadministrasjonen. Det er et fremtredende mål at ordningen skal bidra til å styrke kommunedelene som politisk arena ved å skape nærhet for innbyggerne til de besluttende organene i kommunen.

På oppdrag fra Oslo kommune har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluert forsøket i Oslo med direkte delegasjon fra kommunedelsutvalg til kommunedelsadministrasjonen. Dette har skjedd i tilknytning til evaluering også av andre sider av kommunedelsorganiseringen og styringsordningen i kommunen.

Kommunestyret, kommunerådet og kommunedelsutvalgene er de mest sentrale politiske organene innenfor Oslos styringssystem. All politisk myndighetsutøvelse i kommunerådet og kommunedelsforvaltningene utgår fra kommunestyret. Det desentraliserte styringssystemet er basert på en vekselvirkning mellom lokal handlefrihet og helhetlig, overordnet styring. Kommunedelsutvalgene er tiltenkt rollen som ledende politiske organ på desentralisert nivå, innenfor rammene av kommunestyrets og kommunerådets overordnede politiske mål. Mens kommunestyret bestemmer kommunedelenes overordnede mål, ansvarsområder og budsjettrammer, bestemmer kommunedelsutvalgene hvordan oppgavene skal løses lokalt. Ordningen gir kommunedelsutvalgene betydelige frihetsgrader til å fordele budsjettmidler og fatte vedtak som har å gjøre med driften av kommunedelen. Et av de bærende prinsipper i kommuneloven om

en helhetlig administrativ ledelse er videreført til kommunedelene. Hver kommunedelsforvaltning har sin egen administrasjon som ledes av en kommunedelsdirektør. Han/ hun er den administrativt overordnede i kommunedelen og sitter med det reelle ansvaret for kommunedelsadministrasjonen.

Siden opprettelsen av kommunedelsordningen har kommunestyret delegert mange lovpålagte oppgaver til kommunedelsutvalgene. Myndigheten som er delegert til kommunedelsnivået er fordelt mellom kommunedelsutvalget og kommunedelsdirektøren. Som øverste folkevalgte organ i Oslo kommune, er det bare kommunestyret som har instruksjonsmyndighet og delegeringskompetanse i forhold til kommunedelsutvalgene. Kommunerådet kan således ikke delegere myndighet til kommunedelsutvalgene, men til kommunedelsdirektørene.

Kommunedelsutvalget har overordnet ansvar for de oppgavene som er lagt til kommunedelene. Kommunedelsutvalgets hovedoppgaver er knyttet til planlegging, budsjettering, regnskap, tilsyn, samt oppfølging og løpende beslutninger som gjelder den daglige driften av kommunedelen. Kommunedelsutvalget har videre avgjørelsesmyndighet i saker som kommunestyret har tillagt utvalget. Det er også lagt inn ulike mekanismer i systemet som skal gjøre det mulig for kommunestyret å sette grenser for utøvelsen av denne myndigheten.

I Oslo kommunes styringssystem går det to delegasjons- og instruksjonslinjer til kommunedelsdirektøren. Den ene styringslinjen går fra kommunerådet via kommunerådsavdelingen til kommunedelsdirektøren. Den andre linjen går fra kommunedelsutvalget til kommunedelsdirektøren. Det er den siste delegerings- og styringslinjen som beror på godkjent forsøk etter forsøksloven. Administrasjonen i kommunedelene må således forholde seg til to politisk overordnede nivåer.

NIBR har i sin evaluering sett forsøket med direkte delegasjon fra kommunedelsutvalg til kommunedelsadministrasjonen i sammenheng med hvordan styringsordningen i Oslo kommune fungerer mer generelt. Evalueringen har ut i fra dette to problemstillinger:

1) Hvordan opplever kommunedelspolitikkerne sine muligheter til helhetlig lokal styring innenfor de saksfelt, de budsjettrammer og den myndighet kommunedelsutvalgene er tilordnet? 2) Hvordan opplever kommunedelsdirektørene myndighetsforholdene, tatt i betraktning hans/hennes posisjon i skjæringsfeltet mellom kommunedelsutvalget og sentraladministrasjonen?

Konklusjonen er at det synes som om kommunedelsordningen gjør det mulig for kommunedelsdirektørene å etablere gode samarbeidsrelasjoner med kommunedelsutvalgene samtidig som oppfølgningsfunksjonene fra sentralnivået i kommunen ivaretas på en måte som er tilfredsstillende for kommunerådet og kommunestyret.

NIBR konkluderer med at utøvelsen av den myndighet som er delegert direkte til kommunedelsadministrasjonen i liten grad gjør at kommunedelsdirektørene opplever sin posisjon som problematisk.

Oslo kommunestyre traff i sak 619/98 følgende vedtak på grunnlag av evalueringen:

«Evalueringen [...] dokumenterer at kommunedelens doble instruksjons- og delegasjonslinjer (jf linjen bystyre-bydelsutvalg-bydelsadministrasjon og linjen bystyre-byråd-bydelsadministrasjon) i praksis viser seg å være et lite konfliktfylt system, der de ulike aktørene er seg bevisst sine roller. Med evalueringsrapporten har Oslo kommune fått et uavhengig, forskningsbasert grunnlag for å ta et nytt initiativ overfor Kommunal- og regionaldepartementet med sikte på en permanent hjemmel for direkte delegasjon fra kommunedelsutvalg til kommunedelsadministrasjonen, en ordning Oslo kommune har praktisert siden kommunedelsreformen i 1988.»

Bergen kommune innførte den 1. januar 2000 en politisk og administrativ desentralisering til åtte kommunedeler. I hver kommunedel ble det opprettet kommunedelsutvalg med omfattende politiske fullmakter. Kommunedelsutvalgene ble opprettet med hjemmel i kommuneloven § 12 og underlagt kommunestyret. Kommunen innførte parlamentarisk styringsform i juni 2002. Med hjemmel i forsøksloven innførte kommunen en ordning med direkte delegasjon av oppgaver og myndighet fra kommunedelsutvalgene til kommunedelsadministrasjon/administrasjonssjefen i kommunedelen med virkning fra 1. september 2000. Forsøket gikk ut valgperioden og opphørte den 1. november 2003.

Etter det departementet forstår, fikk Bergen kommune i liten utstrekning erfaring med at kommunedelsutvalgene delegerte myndighet til kommunedelsdirektørene.

4.4 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Regelverket om kommunedelsorganisering har, med unntak av at det ved en lovendring i 2002 ble

åpnet for direkte valg til kommunedelsutvalg, stått uforandret siden vedtakelsen i 1992.

På bakgrunn av forsøksvirksomhet og innspill fra kommuner som er organisert med kommunedeler, mente departementet det var grunnlag for å se nærmere på enkelte deler av bestemmelsen om kommunedelsutvalg.

I høringsnotatet ble det derfor fremmet to forslag om endringer i regelverket. Dette gjaldt regler for delegasjon internt til egen administrasjon og regler for valgbarhet.

4.4.1 Om delegering

Det første forslaget i høringsnotatet er knyttet til intern delegasjon til administrasjonen i kommunedelen. Det ble foreslått at kommunedelsutvalget kan delegere myndighet til lederen av administrasjonen i vedkommende kommunedel, dersom kommunestyret ikke har bestemt noe annet. Etter dagens regler er som nevnt slik delegasjon ikke tillatt.

Departementet pekte i høringsnotatet på at bruk av kommunedelsorganisering kan være ett av flere velegnede midler i arbeidet med å vitalisere lokaldemokratiet til beste for brukerne av kommunale tjenester. Kommuneloven har som et grunnleggende utgangspunkt at kommunene i størst mulig grad skal gis frihet til å organisere seg slik de ønsker og finner hensiktsmessig ut fra lokale behov og forutsetninger. Øvrige deler av lovgivningen er også tilpasset et slikt utgangspunkt.

Som et argument mot organisering av egen politisk og administrativ forvaltning på kommunedelsnivå, kan det hevdes at dette fører til en fragmentering av kommunen, noe som igjen kan skape uklarhet om interne ansvarsforhold og styringslinjer. Departementet ser at dette kan være en utfordring, men mener at det er mest nærliggende at det enkelte kommunestyre vurderer slike spørsmål. Prinsippet om adgang til intern desentralisering i den enkelte kommune bør ligge fast i kommuneloven.

Det kan også hevdes at en adgang for det enkelte kommunedelsutvalg til å delegere til sin administrasjonssjef, ytterligere kan medføre fragmentering internt i kommunen. En slik delegasjonslinje kan også innebære en utfordring for den helhetlige administrative ledelsen av kommunen gjennom administrasjonssjef eller kommunerådet. For administrasjonen i kommunedelene kan det også være krevende å måtte forholde seg til to styringslinjer, den ene fra sitt kommunedelsutvalg og den andre fra sentraladministrasjonen. Ut fra erfaringene med langvarig forsøksvirksomhet med

slik delegering i Oslo kommune, synes imidlertid ikke disse hypotesene å slå til.

I høringsnotatet pekte departementet på at dersom det legges til rette for en ny delegasjonslinje fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon, vil det trolig være viktig at kommunestyret legger noen sentrale føringer på bruk av delegeringsfullmaktene, særlig for å sikre at styrings- og kontrollinjene fra henholdsvis utvalget og sentraladministrasjonen blir klargjort. Rapporteringslinjen må samsvare med hvem som har delegert myndighet til kommunedelsadministrasjonen (altså enten kommunedelsutvalget eller sentraladministrasjonen/kommunerådet).

Det ble pekt på flere hensyn som tilsier at det bør åpnes for at kommunedelsutvalgene skal kunne delegere myndighet til sin administrative ledelse. Systemet i dag med at all delegering til administrativt nivå i kommunedelen må gå via administrasjonssjefen/kommunerådet, kan oppfattes som en tungvint ordning. Den rent administrative delegeringslinjen er det viktig å opprettholde for å sikre administrativ styring og kontroll med den enkelte kommunedel. Store kommuner har kommunedeler med innbyggertall som tilsvarer relativt store kommuner i norsk sammenheng. Det sier seg selv at behovet for desentralisert administrativ forvaltning er til stede når kommunestyret har valgt en organisering med kommunedeler. I høringsnotatet mente departementet det imidlertid ikke var aktuelt å lovfeste et påbud i kommuneloven om at hver kommunedel skal ha en administrativ ledelse. Den enkelte kommune bør vurdere hvorvidt dette er et nødvendig element i en desentralisert forvaltning. Det kan også tenkes ordninger med felles administrasjon for flere kommunedeler, eller at deler av forvaltningen i kommunedelen styres fra sentrale enheter.

Det er myndighetsutøvelse som i utgangspunktet vil være naturlig å delegere til kommunedelsutvalg, og som en eventuell ny delegeringslinje vil knytte seg til. Et slikt utvalg kan ikke i praksis behandle alle enkeltsaker selv, da dette vil være en kostnads- og tidkrevende ordning for kommunen og gi lengre saksbehandlingstid enn ønskelig. Delegering av vedtakskompetanse til administrasjonen i kommunedelen vil derfor ofte være et nødvendig element. Politiske signaler om og kontroll med utøvelse av myndighet på det enkelte saksområde, vil det være mest naturlig for kommunedelsutvalg å gjennomføre i forhold til egen kommunedelsadministrasjon. Innbyggerne i kommunedelene vil også finne det logisk og naturlig å henvende seg direkte til egen kommunedel og finne beslutningstakerne der, når henvendelsen gjelder

et saksområde som er lagt til kommunedelen. Å åpne for en slik ny delegeringslinje vil dermed kunne forbedre kontakten mellom innbyggerne i kommunedelen og kommunedelsforvaltningen. I tillegg vil et slikt system innebære intern effektivisering i kommunen, ved at delegeringslinjene blir kortere og styringslinjene klarere.

Det ble i høringsnotatet pekt på at en mulig ulempe ved å åpne for delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon, er at kommunens administrasjonssjef/kommunerådet kan få problemer med å holde tilstrekkelig oversikt over forvaltningen i kommunedelene. Dette vil i så fall undergrave prinsippet om helhetlig administrativ ledelse i kommunen. Oversikt er viktig blant annet for å sikre korrekt ressurstilførsel til den enkelte kommunedel mv. Det er derfor viktig at det lages rapporterings- og styringsrutiner av administrativ art som sikrer sentraladministrasjonen den nødvendige kunnskap om forholdene i den enkelte kommunedel.

Departementet mente det kan tenkes to ulike alternativer for utforming av en lovbestemmelse om delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon. Den løsningen som vil være i samsvar med kommunelovens eksisterende system, vil være å gi slik adgang for kommunedelsutvalg med mindre kommunestyret bestemmer det motsatte. Dette er løsningen i forhold til delegasjon fra folkevalgte organer til administrasjonssjefen, utvalgsledere og arbeidsutvalg. Bestemmelsen om delegering fra kommunedelsutvalg til (sentral)administrasjonen er også utformet slik. Dette alternativet sikrer kommunestyret muligheten til å nekte viderelegering, men det kreves ikke noen aktiv handling fra kommunestyret for å åpne for delegasjon. Regelen kan føre til at noen kommunedelsutvalg delegerer og andre gjør det ikke, noe departementet antar er uproblematisk. Hvorvidt myndighet blir delegert, vil dermed kunne variere fra kommunedel til kommunedel.

Det andre alternativet ville være å fastsette at kommunestyret kan gi kommunedelsutvalg adgang å delegere videre til egen administrasjon. Dette ville kreve en særskilt beslutning og en konkret vurdering med hensyn til videre delegasjon av det enkelte kommunestyre. Alternativet sikrer en bevisstgjøring av spørsmålet blant kommunestyrets medlemmer, men vil samtidig medføre unødvendig detaljstyring fra kommunestyrets side. Det enkelte kommunedelsutvalg bør selv være nærmest til å vurdere hva som er aktuelt å videre delegere.

Det ble pekt på at uansett valg av alternativ kan kommunestyret gi en generell henstilling eller

pålegg til utvalgene om å foreta slik delegasjon. Departementet la til grunn at en løsning i tråd med det som ellers er kommunelovens system for vide-redelegering vil være den beste modellen. Omfanget av myndighet som kan delegeres bør også følge den vanlige modellen i forhold til delegering til administrativt nivå; det vil si enkeltsaker eller saker uten prinsipiell betydning. Det synes ikke å være reelle grunner som tilsier ytterligere innsnevring av rommet for delegasjon.

Ut fra en samlet vurdering kom departementet i høringsnotatet til at det bør legges til rette i kommuneloven for at den enkelte kommune ved kommunedelsutvalgene kan velge å delegere vedtaks-kompetanse til lederen av administrasjonen i kommunedelen, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet. Lovteknisk ble dette foreslått løst ved at § 12 nr. 4 får en tilføyelse.

4.4.2 Om valgbarhet – kravet til bosteds-adresse

Når det gjelder valgbarhet til kommunedelsutvalg ble det i høringsnotatet diskutert om det burde innføres samme valgbarhetsregel når kommunestyret velger medlemmer til kommunedelsutvalget som i de tilfeller det gjennomføres direkte valg. I forskrift av 3. januar 2003 om direkte valg til kommunedelsutvalg er det gitt adgang for det enkelte kommunestyre til å beslutte at de som skal kunne velges til kommunedelsutvalg ved direkte valg, må være bosatt i vedkommende kommunedel. En tilsvarende adgang finnes ikke dersom kommunestyret selv velger medlemmene.

I høringsnotatet foreslo departementet at kommunestyret selv kan bestemme at kretsen av valg-bare skal begrenses til de som er bosatt i vedkom-mende kommunedel, også i de tilfeller kommune-styret selv utpeker medlemmene. Dette gir altså et tilsvarende regelsett som ved direkte valg til kom-munedelsutvalg.

Det ble pekt på at de samme motargumenter mot en slik løsning gjør seg gjeldene som de som er gjennomgått foran i tilknytning til spørsmålet om delegering til administrasjonen i kommunede-len. Den mest sentrale motforestillingen er at slike ordninger kan føre til en fragmentering av kommu-nen ved at identitetsfølelsen for medlemmene av kommunedelsutvalget vil være knyttet (bare) til kommunedelen og ikke til kommunen som sådan. Dette kan i sin tur føre til at det oppstår uheldige diskusjoner mellom sentralt og lokalt nivå i kom-munen. Departementet mente imidlertid at disse hensynene ikke er så tungtveiende at nasjonalt lov-

verk bør hindre adgang for det enkelte kommune-styre til å sette krav om bostedsadresse i kommu-nedelen ved valg til kommunedelsutvalg.

Spørsmålet om hvorvidt et slikt bostedskrav skal gjøres gjeldende, bør diskuteres konkret av det enkelte kommunestyre. Departementet mente derfor at det ikke er aktuelt å angi denne løsningen som et generelt prinsipp i kommuneloven, som det enkelte kommunestyre eventuelt kan fravike. Hovedregelen bør etter departementets mening fortsatt være at innbyggere er valgbare til kommu-nedelsutvalg uansett hvor de bor i kommunen.

Departementet foreslo i høringsnotatet at den nye bestemmelsen inntas i bestemmelsen om valg-barhet i § 14.

4.4.3 Andre forhold som ble omtalt i hørings-notatet

I høringsnotatet tok departementet også opp spørsmålet om det burde fastsettes en nærmere avgrensning i loven med hensyn til kommunedels-utvalgenes avgjørelsesmyndighet og virkeområde. Departementet fant det imidlertid ikke formåls-tjenlig å fastsette en slik grense. Forutsetningene i forarbeidene om selvstendig avgjørelsesmyndig-het og egen administrasjon er fortsatt aktuelle, men departementet ønsket ikke å lovfeste dette som formelle bindinger. Det er lite i samsvar med tenkningen bak kommuneloven å legge føringer i nasjonalt regelverk på kommunenes organisering og valg av modeller.

Det ble vist til at det for eksempel heller ikke er gitt noen nærmere definisjon eller føringer i kom-muneloven på virksomheten i faste utvalg. Depar-tementet fremhevet imidlertid at det er viktig at det enkelte kommunestyre ved oppretting av organer på områdenivå vurderer forholdet til kommunelo-vens regler om kommunedelsutvalg. Hvis det er meningen å desentralisere politisk myndighet og la utvalgenes virksomhet få status og rettsvirkning etter kommunelovens øvrige bestemmelser, for eksempel bestemmelsene om folkevalgte rettig-heter og plikter, er det viktig at vedtaket klart til-kjennegir at utvalgene opprettes med hjemmel i kommuneloven § 12.

4.5 Høringsinstansene

Høringsinstansene er overveiende positive til departementets forslag. Det er 22 instanser som har uttalt seg om forslagene; Fylkesmannen i Vest-fold, Hordaland, Østfold og Nord-Trøndelag fyl-keskommuner, samt 17 kommuner og KS.

Trondheim kommune uttaler at

«En slik delegering er det rimelig at fremgår av kommunens delegasjonsfullmakt dersom en kommune har kommunedelsutvalg. At det tas inn i loven er i samsvar med hvordan delegasjon praktiseres.»

Fylkesmannen i Vestfold stiller seg bak forslaget om delegasjon

«ut fra et prinsipp om at mest mulig beslutningsmyndighet bør delegeres til kommunene og tilpasses til bruk i egen administrasjon ut fra egne særegenheter og behov.»

Oslo kommune uttrykker

«tilfredshet med at det i kommuneloven legges til rette for at den enkelte kommune kan velge å la kommunedelsutvalgene delegere vedtakskompetanse til lederen av administrasjonen i kommunedeler. Oslos mangeårige praksis med delegering fra kommunedelsutvalg til kommunedelsadministrasjon kan dermed gå fra å være et forsøk til å bli en permanent ordning i loven.»

Enkelte høringsinstanser trekker frem forhold kommunestyret bør være særlig oppmerksomme på ved vurderingen av hvorvidt kommunedelsutvalg bør gis adgang til direkte delegasjon til egen administrasjon.

Fylkesmannen i Vestfold uttaler at

«en slik delegasjonsstruktur i kommunen kan bli uoversiktlig og derfor være uheldig, kanskje særlig i et parlamentarisk styringssystem. I et slikt system innehar det ansvarlige forvaltningsorganet både det politiske og det administrative ansvaret overfor kommunestyret/ fylkestinget [...] Vi forutsetter at slik delegasjon bare vil skje etter en forutgående intern prosess, slik at en unngår de mulige negative konsekvensene som er omtalt over.»

Hordaland fylkeskommune uttaler at

«Fylkestinget vil vise til prinsippet i kommunelova om at delegasjon fra folkevald nivå skal skje til administrasjonssjefen. Dersom det blir opna for delegasjon direkte til deler av administrasjonen, som i forslaget, til kommuneadministrasjonen, bør administrasjonssjefen sitt ansvar i forhold til slik delegasjon klargjeres.»

Nord-Trøndelag fylkeskommune og *Stjørdal kommune* er negative til forslaget om adgang til direkte delegasjon fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon, uten at dette begrunnes nærmere. Blant de høringsinstansene som er positive til forslaget er det få som gir en nærmere begrunnelse.

Når det gjelder forslaget om at kommunestyret bør ha mulighet til å stille krav til bosetting i kommunedelen ved valg til kommunedelsutvalg også

der de selv velger medlemmene, er de fleste høringsinstansene positive til forslaget. Noen få kommuner mener at forslaget bør speilvendes slik at krav til bostedsadresse i kommunedelen gjøres gjeldende som hovedregel ved valg til kommunedelsvalg. Likevel bør det enkelte kommunestyret kunne fravike dette kravet.

4.6 Departementets merknader og forslag

Etter departementets vurdering bringer ikke høringsinstansenes uttalelser vesentlig nye momenter inn i vurderingen.

Doble delegasjonslinjer (delegasjon til kommunedelsadministrasjon både fra kommunedelsutvalg og sentraladministrasjon) kan innebære en utfordring for den helhetlige administrative ledelsen av kommunen. For administrasjonssjefen i kommunedelene kan det også være krevende å måtte forholde seg til to styringslinjer. Det er derfor svært viktig at ansvarsforholdene mellom administrasjonssjefen/kommunerådet og kommunedelsutvalget i forhold til slik delegasjon klargjøres. Rapporteringslinjene må være i samsvar med delegeringslinjene, slik at ikke interne ansvars- og instrukslinjer tilsløres. Det er også viktig å lage rapporterings- og styringsrutiner av administrativ art som sikrer sentraladministrasjonen den nødvendige kunnskap om forholdene i den enkelte kommunedel. For øvrig viser vi til at Oslo kommune, som har lang erfaring med en slik delegasjonsstruktur, ikke opplever slike doble delegasjonslinjer som problematiske.

Departementet gjør for øvrig oppmerksom på at det ikke er aktuelt å gi kommunedelsutvalgene myndighet til delegasjon direkte til deler av egen administrasjon. Delegasjon må i tråd med kommunelovens prinsipp skje til leder av administrasjonen i kommunedelen.

Departementet er ikke enig i at foreslått regel for valgbarhet bør speilvendes. Det er få kommuner som ønsker en slik utforming av regelen. En slik speilvending vil dessuten bryte med prinsipielle regler i kommuneloven om at kommunene i utgangspunktet er en juridisk enhet og at kommunestyret bør treffe de overordnede vedtak med virkning for hele kommunens virksomhet. Departementet mener derfor at det bør være opp til det enkelte kommunestyret å vurdere en eventuell avgrensning av kretsen som skal være valgbar til kommunedelsutvalgene.

Departementet opprettholder forslagene i høringsnotatet.

5 Åremålsansettelser

5.1 Innledning

Åremål vil si at en ansettelse gjelder for et begrenset antall år, selv om stillingen er permanent og funksjonene tilknyttet denne er av varig karakter. Når åremålet løper ut, skal vedkommende som hovedregel fratre stillingen, eventuelt ansettes for en ny periode.

5.1.1 Gjeldende rett

Det følger av arbeidsmiljøloven at fast ansettelse skal være hovedregelen etter norsk rett. Det må foreligge særskilt hjemmel for å kunne ansette på åremål, og derved frata arbeidstakeren det alminnelige stillingsvernet.

I kommunal og fylkeskommunal sektor gir kommuneloven § 24 nr. 3 adgang for kommunestyret og fylkesting til å bestemme at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. For privat sektor finnes hjemmelen for åremålstillinger i arbeidsmiljøloven § 14-10. Etter § 14-10 (1) kan øverste leder i en virksomhet ansettes på åremål. I statlig sektor suppleres arbeidsmiljøloven av tjenestemannsloven § 3 nr. 2 og 3 med forskrifter, som gir anledning til å inngå åremålskontrakter for en rekke lederstillinger og andre typer stillinger. I tillegg bestemmer Grunnloven § 22 tredje ledd, siste punktum at visse embetsmenn som ikke er dommere, kan utnevnes i åremålstillinger.

5.1.1.1 Kommuneloven § 24 nr. 3

Bestemmelsen fastslår at:

«Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Slikt åremål skal være på minst seks år.»

Bakgrunnen for innføringen av bestemmelsen var at det ble lagt til grunn at det er fordelaktig for kommuner/fylkeskommuner som arbeidsgiver med åremålsansettelser i topplederstillingene. Slike ansettelser åpner for administrativ fornyelse og jobbrotasjon, og vil gjøre det lettere å tilpasse den administrative struktur etter behov.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen foreslo i NOU 1988: 38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* å begrense åremålstillinger til å gjelde administrasjonssjef, etatssjefer og andre overordnede stillinger. Kommunelovutvalget (NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*) var enig i dette og presiserte at åremålsansettelse bør begrenses til stillinger som er tillagt et kvalifisert lederansvar på et høyt nivå. I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommune og fylkeskommuner (kommuneloven)* sluttet departementet seg til disse synspunktene og viste til at når det gjelder begrepet «ledende stilling» er det store variasjoner mellom kommunene og fylkeskommunene med hensyn til hvordan administrasjonen er organisert og hvilke stillinger som er opprettet. Det vil derfor være lite hensiktsmessig å fastsette direkte i loven hvilke stillinger som skal kunne besettes på åremål. Det heter videre at det kan være naturlig å se hen til uttrykket «leder av forvaltningsgren» i valglovens og kommunelovens bestemmelser om valgbarhet ved vurderingen av om vedkommende kan ansettes på åremål, uten at dette skal ha en avgjørende betydning.

Det er blitt reist spørsmål fra kommunesektoren og KS om hvilke stillinger som kan besettes på åremål. Det er særlig forståelsen av begrepet «ledende administrative stillinger» som har reist tvil i praksis.

Departementet har ikke ønsket å stille opp eksakte retningslinjer for hva som ligger i dette begrepet. Departementet har imidlertid vist til at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i begrepet «leder av forvaltningsgren» i valglovens og kommunelovens valgbarhetsregler når en skal vurdere hvilke stillinger som kan ansettes på åremål etter kommuneloven § 24 nr. 3, uten at det er en nødvendig sammenheng mellom disse to begrepene. Med uttrykket «leder av forvaltningsgren» siktes det til et avgrenset og utadrettet funksjonsområde i den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen. For å anse en person som leder av forvaltningsgren, må vedkommende ha en kvalifisert lederstilling, der vedkommende har et selvstendig ansvar. Stillinger som innebærer lederfunksjoner med delegerte fullmakter fra administrasjonssjefen over et

spesifikt budsjett- og resultatansvar innenfor en del av administrasjonen, må omfattes av uttrykket. Typiske stillinger som faller inn i denne kategorien er etatsledere.

I vurderingen av om en stilling er «ledende administrativ» må det tas utgangspunkt i kommunens/fylkeskommunens organisasjonsstruktur. Departementet har uttalt at virksomhetsledere, eksempelvis rektorer, i kommuner med flere beslutningsnivåer ikke kan ansetts på åremål. Departementet kom til motsatt konklusjon i en konkret sak der en fylkeskommune var organisert i en to-nivå-modell slik at rektorene rapporterte direkte til administrasjonssjefen. Forutsetningen var da at den enkelte rektor hadde fullt administrativt ansvar over virksomheten på den enkelte skole, herunder budsjett- og personalansvar.

Departementet har ikke hatt saker til behandling der departementet har foretatt en konkret vurdering av hvorvidt ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak faller inn under begrepet «ledende administrativ stilling» i kommuneloven § 23 nr. 4.

Departementet har vurdert det slik at ombudstillinger faller utenfor betegnelsen «ledende administrativ stilling». Begrunnelsen for dette er at Kommune lovutvalget i sin utredning viser til regler som gjelder for åremålsstillinger i staten, herunder forskrift til lov om statens tjenestemenn m.m. av 11. november 1983. I denne forskriften omhandles «den øverste administrative leder for en virksomhet» og «faglige lederstillinger» som to forskjellige kategorier, jf. forskriften § 3 nr. 1 første og annet ledd. Departementet har derfor tolket forarbeidene slik at hensikten med å benytte begrepet «administrative stillinger» er å skille disse stillingene fra faglige lederstillinger.

5.1.1.2 Arbeidsmiljøloven § 14-10

Etter arbeidsmiljøloven § 14-10 (1) kan «øverste leder i en virksomhet» ansettes på åremål, eller «når dette anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon». Bestemmelsen er en direkte videreføring av den tidligere bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 58 A nr. 1 bokstav d. Bakgrunnen for bestemmelsen var at tjenestemannsloven og kommuneloven allerede inneholdt tilsvarende bestemmelse, og i forarbeidene ble det lagt til grunn at behovet er like stort i privat virksomhet, jf. Ot.prp. nr. 50 (1993 - 94) *Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv.* s. 177.

Et bærende synspunkt bak revisjonen av arbeidsmiljøloven, jf. Ot. prp. nr. 49 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 24 (2005-2006), har vært å fastsette et mest mulig likt stillingsvern i privat, kommunal og statlig sektor. En utvidet adgang til midlertidig ansettelse i en sektor fremfor en annen bør derfor prinsipielt sett ha en sterk begrunnelse.

Etter arbeidsmiljøloven ville det bare være administrasjonssjefen i en kommune/fylkeskommune som kunne ansettes i åremålsstilling, da kommunen defineres som én virksomhet. Kommunenes ulike organisering og prinsippet om organisasjonsfrihet tilsier at det kan være behov for å ansette også andre ledere i åremålsstillinger. Åremålsansettelse i kommuner og fylkeskommuner er derfor spesialregulert i kommuneloven.

Når det gjelder forholdet mellom kommuneloven § 24 nr. 3 og arbeidsmiljøloven § 14-10, vil kommunelovens bestemmelse ha forrang når det gjelder hvilke stillinger som kan besettes på åremål, og hvilke organer som skal avgjøre spørsmålet om bruk av åremål og lengden på perioden. Arbeidsmiljølovens regler regulerer øvrige virkninger av åremålet, herunder varslingsplikten mv.

5.1.1.3 Tjenestemannsloven

I tjenestemannsloven er det inntatt flere hjemler for Kongen til å gi forskrifter om bruk av åremål (utover øverste leder) for arbeidstakere ansatt i staten. Loven gjelder for embetsmenn der dette uttrykkelig er sagt i lovteksten. Det er blant annet adgang til åremålsansettelse for nærmere angitte grupper tjenestemenn.

5.1.1.4 Opplæringsloven

Opplæringsloven § 9-1 andre ledd hjemler adgang til å ansette rektorer på åremål. Dette er den eneste bestemmelsen i særlovgivningen som omhandler kommunale stillinger og åremål. Det fremgår av Ot.prp. nr. 57 (2004-2005) *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova* at begrunnelsen for bestemmelsen er at rektor er pedagogisk, faglig og administrativ leder av skolen. Dette innebærer et selvstendig ansvar for den virksomhet som i lov og forskrift er lagt til skolen.

5.2 Utenlandsk rett

5.2.1 Sverige

I Sverige er adgangen til midlertidig ansettelse regulert i Lagen om anställningsskydd (LAS) (1982:80) samt i enkelte særlover og forskrifter

som gir særlige bestemmelser om midlertidig ansettelse, blant annet Høgskoleforordningen.

Utgangspunktet i svensk lovgivning er fast ansettelse, men med adgang til midlertidig ansettelse i nærmere angitte tilfeller. LAS inneholder en liste over hvilke grunner og situasjoner som tillater midlertidig ansettelse. Lovens liste over kriterier er relativt omfattende, og inneholder både konkrete og mer eller mindre skjønnsmessige vilkår, som dels er kombinert med tidsbegrensninger. Det er på ulike vilkår adgang til midlertidig ansettelse ved bestemt sesong, bestemt arbeid eller ansettelse for en bestemt tid dersom det er begrunnet med «arbeidets særskilda beskaffenhet», ved vikariat, praksisarbeid, feriearbeid og i påvente av avtjening av militær verneplikt, samt når arbeidstaker har fylt 67 år.

5.2.2 Danmark

Tjenestemandslovens § 2 nr. 3 og lovbekendtgørelse nr. 680 af 17. september om åremålsansettelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår (åremålsloven) gir hjemmel til å ansette tjenestemenn i stat, amt og kommuner på åremål. Ansettelse på åremål er nærmere regulert i cirkulære om åremålsansettelse, og både for statlige og kommunale tjenestemenn er det inngått rammeavtaler om åremålsansettelser.

Åremålsreglene inneholder ingen begrensninger med hensyn til hvilke stillinger som kan besettes på åremål. Kommunalbestyrelsen beslutter etter forhandling med vedkommende forhandlingsberettigede organisasjon om en tjenestemannsstilling skal besettes på åremål, og fastsetter åremålsperiodens lengde. Åremålsperioden skal være på minimum tre år, maksimalt seks år. Det er mulig å forlenge åremålsperioden med tre år dersom både arbeidsgiver og den åremålsansatte er enige om det. Samlet kan åremålsansettelsen inklusiv forlengelsene maksimalt være på ni år.

5.2.3 EØS-avtalen - direktiv om midlertidig ansettelse

EU har vedtatt et direktiv om midlertidig ansettelse: Rådskdirektiv 99/70 EF av 28. juni 1999. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å implementere dette EU-direktivet.

Direktivet om midlertidig ansettelse er basert på en rammeavtale inngått mellom de sentrale europeiske arbeidslivsparter. Foranledningen til direktivet var en oppfordring fra Det europeiske råd om å fremforhandle avtaler med sikte på modernisering, herunder legge til rette for mer

fleksible arbeidsformer, mer produktive og konkurransedyktige foretak, samt å oppnå den nødvendige likevekt mellom fleksibilitet og vern.

Direktivet fastslår at fast ansettelse skal være hovedregelen, og inneholder prinsipper og minstekrav for midlertidig ansettelse, herunder ansettelsesvilkår.

5.3 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

5.3.1 Vurdering av utvidelse av adgangen til å ansette på åremål

Departementet vurderte i høringsnotatet om adgangen til å ansette på åremål burde utvides noe. Departementet fremmet ikke forslag om en mer konkret lovtekst med hensyn til begrepet «ledende administrative stillinger», men ba høringsinstansene ta stilling til om ledere av kommunale foretak og kommunale ombud også skal kunne ansettes på åremål.

Åremålsstillinger bryter med det alminnelige vernet i arbeidsmiljøloven. Det er derfor viktig å forhindre at kommuneloven i for utstrakt grad kan fortolkes utvidende med hensyn til hvilke stillinger som kan ansettes på åremål. Det bør derfor etter departementets oppfatning foreligge særskilte behov som begrunner at en stilling skal kunne være en åremålsstilling. Åremålsansettelse åpner for administrativ fornyelse og jobbrotasjon og gir mulighet til å tilpasse den administrative struktur etter behov. Det er store variasjoner med hensyn til hvordan kommunene og fylkeskommunene er organisert. Bestemmelsen om adgangen til å ansette på åremål i kommunal sektor må derfor til en viss grad bli skjønnsmessig.

5.3.2 Ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak

Med foretaksledere forstås ledere av kommunalt og fylkeskommunalt foretak, jf. kommuneloven § 70. Et kommunalt foretak er en relativt frittstående del av kommunens eller fylkeskommunens forvaltning, men det er ikke et eget rettssubjekt. Etter kommuneloven § 72 har ikke administrasjonssjefen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet ovenfor foretakets leder.

Reglene om kommunale og fylkeskommunale foretak er utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningspreget virksomhet. Det er derfor sentralt at slike virksomheter innehar omstillingsevne. Liten endringsevne

hos kommunale og fylkeskommunale foretak kan medføre manglende evne til å møte konkurranse fra andre offentlige og private aktører. I en slik situasjon er det påkrevd at øverste leder fungerer godt og har evne til faglig og administrativ nyorientering. Dersom ledere av kommunale foretak kan ansettes på åremål er det mulig å skifte ut slike ledere med visse mellomrom. Kommunene har påpekt at det foreligger et reelt behov for å kunne ansette slike ledere på åremål.

5.3.3 Ombudstillinger

Med begrepet ombud legger departementet til grunn at det er snakk om en person som er tilsatt for å utføre bestemte kontroll- /tilsynsfunksjoner i offentlig eller privat sektor for å sikre en nærmere angitt gruppes interesser.

Statlige ombud har siden innføringen av ordningen med Stortingets ombudsmann for forvaltningen (ved lov av 22. juni 1962 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen) hatt en sentral betydning i samfunnet. Sivilombudsmannen skal i henhold til sivilombudsmannsloven § 3 «søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at menneskerettighetene respekteres.» Andre statlige ombud som - på sine spesielle områder - har liknende funksjoner, er Forbrukerombudet, Likestillingsombudet, Barneombudet, Ombudsmannen for forsvaret og Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige. Alle statlige ombud er etter det departementet kjenner til ansatt på åremål. Åremålsansettelsen er regulert i de aktuelle særlovene. Det følger eksempelvis av sivilombudsmannsloven § 1 at sivilombudsmannen velges av Stortinget for fire år.

I de senere årene har flere kommuner og fylkeskommuner opprettet kommunale ombudstillinger, eksempelvis såkalte byombud, helse- og sosialombud og elevombud. Mange av de kommunale ombudene har en funksjon som ligger nær opp til de statlige ombudene. Dette reiser naturlig spørsmål om også de kommunale og fylkeskommunale ombudene skal kunne ansettes på åremål.

I en stilling som ombud er det viktig at vedkommende opptrer uhildet og markerer uavhengighet til kommunestyret eller fylkestinget. Det er hevdet at ansettelse på åremål kan gjøre det vanskelig å sikre nødvendig yrings- og beslutningsmessig uavhengighet i forhold til kommunens og fylkeskommunens politiske ledelse. Bakgrunnen for dette er at det fryktes at ombudet bevisst eller ubevisst blir mer opptatt av å tekkes den politiske ledelse for å sikre en reansettelse, enn å ivareta sin gruppes interesser.

Uavhengighet til den politiske ledelse er således i utgangspunktet et moment som taler for at ombud ikke bør kunne ansettes på åremål. På en annen side underlegger et kommunestyre seg en selv pålagt og frivillig kontroll dersom det velger å oppnevne kommunale ombud. Det kan derfor anføres at når kommunene kan velge å ikke ha et ombud, må de også kunne velge en mindre permanent løsning, nemlig å ansette på åremål.

5.4 Høringsinstansene

Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg (55 i alt) er positive til utvidet adgang til åremålsansettelse. De høringsinstansene som har uttalt seg om åremålsansettelse er 34 kommuner, 11 fylkeskommuner, én fylkesmann (Fylkesmannen i Vestfold), ett departement (tidligere Arbeids- og sosialdepartementet), KS, fem arbeidstakerorganisasjoner, regionrådet for Nord-Gudbrandsdalen og Longyearbyen lokalstyre. Flertallet av kommunene stiller seg positive til å utvide kretsen av personer som kan ansettes på åremål. Fylkesmannen i Vestfold stiller seg bak forslaget. Blant fylkeskommunene er det kun Nord-Trøndelag fylkeskommune som er negativ til forslagene. Flere av de høringsinstansene som har kritiske merknader kan ikke se behovet for en eventuell utvidelse av adgangen til åremålstilsetting og etterlyser en bedre begrunnelse. Noen instanser viser også til at det er uheldig at særlovgivning åpner for svekkelse av det alminnelige stillingsvernet. Alle arbeidstakerorganisasjonene er i mot forslagene. Blant de negative uttalelsene er det noen flere innvendinger mot ansettelse på åremål som kommunale ombud enn slik ansettelse av ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak.

Tidligere *Arbeids- og sosialdepartementet* uttaler at

«det er noe uklart hvor strengt eller liberalt begrepet «ledende administrative stillinger» blir fortolket i praksis, særlig gjelder det vurderingen av om leder av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak faller utenfor eller ikke. Vi har derfor vanskelig for å vurdere i hvilken grad forslaget reelt sett representerer en utvidelse i forhold til gjeldende bestemmelser [..] ASD mener prinsipielt at utvidet adgang til midlertidig ansettelse i en sektor fremfor en annen bør ha en sterk begrunnelse og vi er usikre på om dette er tilfelle for de aktuelle stillinger i kommunene henholdsvis leder av kommunale og fylkeskommunale foretak og ombudstillinger».

KS uttaler at

«det sentrale med ei eventuell lovendring må vere å gjere lova klarare. Kommunelova § 24 nr. 3 er tilpasse organisasjonsmodellar dei fleste kommuner har forlate. Det er etter gjeldande rett ikkje samanheng mellom arbeids- og ansvarsområde og høve til åremålstilsetjing. (...) Dei endringane departementet foreslår i denne samanheng er likevel ikkje tilstrekkelege. Det er KS si vurdering at når ein nå vurderer å endre lova, bør det i større grad gjerast klart i kva stillingar ein kan tilsetje i åremål). KS viser her til at tidlegare merknader i kommunelova om «leder av forvaltningsgren» i vallova og kommunelova i dag gir lita eller inga rettleiing. Det vil såleis vere meir relevant å knyte åremålstilsetjing til vilkår om å ha fullt administrativt ansvar med omsyn til budsjett og arbeidsgivarfunksjon.»

Time kommune uttaler at

«ei utviding til at dette (åremålstilsetting) og gjeld leiarar av kommunale foretak og lokale ombud gir jamstilling for viktige leiarposisjonar.»

Tønsberg kommune mener at

«det ikke vil svekke arbeidsmiljølovens hovedprinsipp om fast ansettelse dersom man utvider ordningen med åremålsansettelse til også å gjelde lederne i kommunale foretak. Behovet for åremål i disse stillingene er ikke vesensforskjellig fra «ledende administrative stillinger» som man i dag anledning til å ansette på åremål.»

Tønsberg kommune er

«skeptisk til at forskjellige ombudstillinger skal ansettes på åremål. Dette er stillinger der det er viktig at vedkommende står faglig helt fritt i forhold til kommunens administrative og politiske ledelse. Vedkommende må derfor ikke stilles i slik situasjon at han eller hun kan mistenkes for å ta hensyn til press fra den administrative eller politiske ledelse for å få fornyet åremål.»

Stavanger kommune støtter forslagene fordi de gir «økt kommunal handlefrihet».

Tydal kommune uttaler at

«Det er et naturlig demokratisk prinsipp at den enkelte kommune får avgjøre en eventuell utvidelse av adgangen til bruk av åremålstilsettinger. Det forutsettes da at slike saker på vanlig

måte drøftes med de tillitsvalgte i henhold til Hovedavtalens prinsipper.»

Narvik kommune mener

«det prinsipielt er riktig at retten til å ta i bruk åremålstilsetting i lederstillinger i kommunale foretak og blant kommunale ombud sikres. Tilsvarende mulighet bør også lovfestes i forhold til lederstillinger i interkommunale selskaper og eventuelle nye organisasjonsformer som samkommuner og lignende dersom det åpnes adgang til å etablere slike ordninger.»

YS uttaler:

«Etter vår oppfatning er det ingen gode argumenter for et svakere stillingsvern i kommunal sektor enn i privat sektor. YS primære standpunkt er derfor at kommunelovens § 24 nr. 3 bør oppheves og tilsettingsforholdene reguleres etter arbeidsmiljølovens regler.»

Akademikerne mener at

«Snarere enn å utvide åremålsadgangen for kommunal sektor, bør man heller vurdere å innskrenke den. Akademikerne finner det uheldig at særlovgivning åpner for utstrakt svekkelse av det alminnelige stillingsvernet [...] Når det gjelder kommunale ombudstillinger, er vi uenig i at et særskilt behov gjør seg gjeldende. I likhet med departementet mener vi at politisk uavhengighet er viktig for denne gruppen. Dette sikres best ved at ombudene har et ordinært stillingsvern.»

Unio uttaler at de

«er prinsipielt skeptisk til midlertidige ansettelser. [...] Usikkerheten i dagens regelverk om hvem som kan ansettes på åremål er uheldig. Definisjonen av «ledende administrative stillinger» er noe vag. Det bør ikke være kommunens organisasjonsstruktur som skal bestemme hvem som skal ansettes på åremål. Det betyr at en kommune med flat struktur kan ha mange åremål og vice versa [...] Til slutt vil vi nevne at økt bruk av åremålstillinger kan føre til problemer med rekrutteringen til slike stillinger. Dette gjelder spesielt hvis en ønsker å ansette personer fra andre sektorer hvor det ikke er mulighet til å få permisjon fra gjeldende arbeid.»

Oslo kommune viser til at det er

«kommunestyret som har vedtakskompetanse til å avgjøre om bestemte stillinger skal besettes på åremål.»

5.5 Departementets merknader og forslag

5.5.1 Ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak

Departementet har kommet til at ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak, foretaksledere, kan innfortolkes i begrepet «ledende administrative stillinger i kommuneloven § 24 nr. 3.

I forarbeidene til kommuneloven omtales ikke dette spørsmålet. Dette er naturlig siden kommuneloven ble vedtatt i 1992, mens kapittel 11 i kommuneloven Kommunalt og fylkeskommunalt foretak, først ble tilføyd ved lov av 29. januar 1999 nr. 5. Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak) omhandler ikke denne problemstillingen.

Et kommunalt foretak er en relativt frittstående del av kommunens eller fylkeskommunens forvaltning, men det er ikke et eget rettssubjekt. Reglene om kommunale og fylkeskommunale foretak er utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningspreget virksomhet. Med foretaksledere forstås ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak, jf. § 70. Bestemmelsene om daglig leders myndighet fremgår av § 71. Daglig leder er direkte underordnet styret. Dette må ses i sammenheng med kommuneloven § 72 nr.1 om at administrasjonssjefen ikke har instruksjons- eller omgjøringsmyndighet ovenfor foretakets leder. Daglig leder har primæransvaret for økonomi- og formuesforvaltningen og vil i henhold til delegasjon fra styret ha myndighet til å ansette foretakets personell. Daglig leder representerer selskapet utad i saker som faller innenfor daglig leders myndighet, jf. § 73. nr. 3.

Ved fortolkningen av uttrykket «ledende administrative stillinger» må en se hen til utviklingen i kommunesektoren med færre nivåer, flere og mer selvstendige resultatenheter og organisering av forretningspreget virksomhet i kommunale og fylkeskommunale foretak. Kommunale organisasjonsmodeller er under stadig endring, og det er viktig å ha et lovverk som er mest mulig fleksibelt i forhold til utviklingen. Det er dermed mer relevant å ta utgangspunkt i hvorvidt vedkommende har fullt ansvar med hensyn til budsjett og arbeidsgiverfunksjon enn å ta utgangspunkt i den mer tradi-

sjonelle forståelsen av uttrykket «leder av forvaltningsgren».

Ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak har minst like stort administrativt lederansvar som virksomhetsleder med resultatansvar som er direkte underlagt administrasjonssjefen i kommuner der det er få beslutningsnivåer i administrasjonen. Det er således etter departementets oppfatning vanskelig å begrunne hvorfor en virksomhetsleder skal kunne ansettes på åremål, men ikke leder av et kommunalt/ fylkeskommunalt foretak. Hensynene som taler for ansettelse på åremål - faglig og administrativ nyorientering, gjør seg i minst like stor grad gjeldende i forhold til ledere av kommunale foretak som i forhold til rektorer og andre virksomhetsledere. Kommunale foretak er langt mer fristilte virksomheter med blant annet eget styre, enn de virksomhetene/enhetene som ledes av rektorer. For å unngå tvil foreslår departementet at det presiseres i lovteksten at bestemmelsen omfatter ledere av kommunale foretak.

5.5.2 Ombudstillinger

Departementet foreslår at bestemmelsen om åremål utvides til også å omfatte kommunale ombud. Et ombuds funksjon er å ivareta interessene til en nærmere angitt gruppe. Det er helt sentralt at ombudet har tillit hos denne gruppen for å kunne utøve sin stilling etter hensikten. Det er videre en type stilling der det er avgjørende med administrativ og faglig nyorientering. Dette er bakgrunnen for at de statlige ombudene utnevnes på åremål. De samme begrunnelser gjør seg gjeldende for kommunale ombud. Utvidelse av bestemmelsen til å omfatte kommunale og fylkeskommunale ombud vil bidra til at kommuner og fylkeskommuner vil ha funksjonsdyktige ombud og med nødvendig grad av omstillingsevne, og med tillit hos den gruppen ombudene er satt til å ivareta.

Etter departementets syn bør ansettelsen i en stilling for å kunne defineres som en ombudsstilling etter kommuneloven § 24 nr. 3, foretas av kommunestyret/fylkestinget og vedkommende bør rapportere direkte til disse organene. Videre må ombudet ha en selvstendig stilling og kunne treffe beslutninger uten å være avhengig av en senere behandling i kommunestyret etter fylkesting, eller andre organer i kommunen/fylkeskommunen.

6 Om valg til folkevalgte organer

6.1 Lovregulering av «flertallsvalg som forholdsvalg» – avtalevalg

6.1.1 Gjeldende rett

6.1.1.1 Lovens bestemmelser om valgmåten

Kommuneloven opererer med to alternative metoder når det gjelder valg som foretas av kommunestyre og fylkesting. Loven § 35 nr. 4 fastsetter at valg av medlemmer til folkevalgte organ holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg. Valgmåten er således ikke gjenstand for votering og flertallsvedtak.

Forholdsvalg reguleres i kommuneloven §§ 36 og 37, og er basert på at man stemmer på valglistene som utgår fra ett eller flere partier. Sammensetningen av organene bestemmes ut fra den oppslutningen de forskjellige listene får i den velgende forsamlingen. Valgoppgjøret gjennomføres etter den såkalte d'Hondtske metode, hvor stemmetallene divideres med 1 – 2 – 3 – 4 osv. og hvor representantplassene fordeles i forhold til kvotientene.

Ved flertallsvalg etter kommuneloven § 38 stemmer man på enkeltpersoner, ikke valglistene. De som får flest stemmer er valgt.

6.1.1.2 Hvordan foregår valg til folkevalgte organ i praksis?

Loven gir som nevnt over anvisning på to måter når det gjelder å gjennomføre valg av folkevalgte organ. I praksis er det utviklet en tredje valgmåte, særlig når det gjelder valg av folkevalgte organ på kommunalt plan. En vanlig fremgangsmåte er at en valgmennd med representanter for gruppene i kommunestyret lager en innstilling med en samlet fordeling av medlemmer og varamedlemmer til styre, råd og utvalg. Denne innstillingen blir så enstemmig vedtatt av kommunestyret. Valget er her formelt sett gjennomført som flertallsvalg, men basert på en avtale mellom partiene slik at de får den representasjonen som et forholdsvalg ville gi. Fordelen med denne fremgangsmåten er at de folkevalgte organer som omfattes av avtalen mellom partiene, blir valgt under ett. En slipper å måtte foreta valg av ett og ett organ om gangen, basert på forholdsvalg med innleverte lister.

Ordningen er en mellomting mellom rent flertallsvalg og forholdsvalg, og omtales gjerne som flertallsvalg etter forholdstallsprinsippet. Den har utviklet seg gjennom praksis, og synes å bli stadig mer vanlig som en hensiktsmessig måte å gjennomføre valget på. Departementet har også i sine rundskriv om valg av formannskap m.m. lagt til grunn at valgene kan gjennomføres på denne måten.

6.1.2 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Departementet uttalte innledningsvis i høringsnotatet at tiden nå er inne til å lovfeste den praksis med hensyn til valg av folkevalgte organ som er utviklet. Loven bør ha bestemmelser som regulerer den situasjonen som er vanlig når det gjelder valget av faste utvalg mv. Kommunestyret/fylkestinget bør ved et enstemmig vedtak kunne beslutte at valget skal gjennomføres som flertallsvalg basert på en forholdsmessig fordeling som er fremforhandlet mellom gruppene i den velgende forsamlingen.

I praksis har departementet lagt til grunn at reglene om flertallsvalg gjelder med hensyn til kjønnsmessig representasjon, det vil si at reglene om minst 40 prosent av hvert kjønn gjelder *organet som helhet* (kommuneloven § 38 nr. 2), ikke den enkelte gruppe (kommuneloven § 37 nr. 3). Det bør legges til grunn at reglene om flertallsvalg skal gjelde, det vil si at det er organet *samlet* som må oppfylle kravene til representasjon av både kvinner og menn. En annen løsning – der man ser hver gruppe isolert – vil kunne føre til uthuling og omgåelse av reglene. Dette bør fremgå av loven. Kravet bør gjelde både for organets faste medlemmer og varamedlemmene.

Departementet la videre til grunn at det bør settes som vilkår at valget gjennomføres som et resultat av en enstemmig beslutning i kommunestyret/fylkestinget. Dersom ett medlem protesterer, må valget gjennomføres som formelt forholdsvalg med innlevering av lister. Dette er samme rettstilstanden som gjelder i dag i forholdet mellom flertallsvalg og forholdsvalg.

Det ble påpekt at det kan oppstå problemer med hensyn til innkalling av varamedlemmer dersom man ved valget utpeker vararepresentanter samlet for et utvalg. Da vil reglene om innkalling av vararepresentanter valgt ved «rent» flertallsvalg gjelde. Vararepresentanter skal da innkalles i rekkefølge, slik at den som står som første vararepresentant skal innkalles først, uansett om han/hun representerer et annet parti eller en annen gruppe enn den som har forfall. Departementet har senest i rundskriv H-23/03 om valg av formannskap m.m., påpekt hvordan en kan gå frem for å unngå at den politiske balansen i organet blir forrykket ved innkalling av varamedlemmer. Valgkomiteens innstilling splittes opp, slik at man navngir hver gruppes medlemmer og varamedlemmer, med parti- eller gruppebetegnelse. Varamedlemmene blir dermed varamedlemmer kun for sin gruppes faste medlemmer – som ved ordinært forholdsvalg. Ved forfall vil man da innkalle en representant for vedkommende gruppe/parti.

Departementet foreslo at det tas inn bestemmelser i loven som pålegger at valgkomiteens innstilling nevner hvilken gruppe det enkelte medlem tilhører, og hvilke varamedlemmer som skal velges fra vedkommende gruppe.

Valgkomiteens innstilling må inneholde et forslag på navn som tilsvarer antall medlemmer i det enkelte organ. I tillegg kan innstillingen inneholde – for hver gruppe – et antall varamedlemmer som tilsvarer antall faste medlemmer + to.

Departementet foreslo at valgformen betegnes «avtalevalg». Dette for å markere at valget bygger på en avtale mellom gruppene i den velgende forsamlingen. Bestemmelser om flertallsvalg som forholdsvalg foreslås tatt inn i en ny § 38 a i kommuneloven.

En lovfesting av avtalevalg vil gjøre det nødvendig å foreta enkelte endringer i lovens regler om innkalling/suppleringsvalg i § 16. Bestemmelsene ble foreslått endret slik at bestemmelsene om supplerings fra samme gruppe skal gjelde både når valget er holdt som forholdsvalg og avtalevalg.

6.1.3 Høringsinstansene

Departementets forslag om å innføre lovbestemmelser som regulerer avtalevalg får bred oppslutning i høringsrunden. Høringsinstansene uttaler enten at de støtter forslaget, eller at de ikke har merknader. Mange kommuner og flere fylkeskommuner påpeker at de allerede praktiserer denne måten ved valg til folkevalgte organer.

6.1.4 Departementets merknader og forslag

Departementet fremmer forslag om at kommuneloven får bestemmelser om at valg til folkevalgte organ kan foregå etter prinsippet om flertallsvalg som forholdsvalg. Valgformen bør gis betegnelsen avtalevalg, for å markere at den bygger på en avtale mellom de partiene/gruppene som er representert i den velgende forsamlingen.

Departementet viser til den drøftelse og de begrunnelser som ble gitt i høringsnotatet, og som er referert foran. Følgende hovedprinsipper skal følges for gjennomføringen av et avtalevalg:

1. Bruk av avtalevalg må bygge på enstemmighet – enten stilltiende eller uttrykkelig vedtatt – i den velgende forsamling. Dersom ett medlem krever forholdsvalg, må dette gjennomføres.
2. Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling som legges fram av for eksempel en valg nemnd. Innstillingen skal inneholde et antall navn som tilsvarer det antall medlemmer som skal velges. Skal det velges sju medlemmer til et organ, må listeforslaget følgelig inneholde sju navn. Det enkelte medlems gruppetilhørighet skal opplyses på listeforslaget. I tillegg kan innstillingen inneholde et antall vararepresentanter for hver gruppe som tilsvarer antall medlemmer gruppen skal ha med et tillegg av to. Dette er i samsvar med det som ellers gjelder for valg av vararepresentanter til folkevalgte organer.
3. Innstillingen vedtas enstemmig av kommunestyret/fylkestinget. Dersom ett medlem stemmer imot innstillingen, vil konsekvensen måtte bli at man går over til å avvike valget som forholdsvalg.
4. Lovens regler om kjønnsmessig balanse i folkevalgte organer skal gjelde slik at man ser på vedkommende organ som helhet, ikke den enkelte gruppes representasjon. Skal det velges fire eller flere representanter, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant de som velges. Dette betyr at hvis det velges fem medlemmer til et organ, må innstillingen inneholde tre navn fra det ene kjønn og to fra det andre. Det vil således være i strid med reglene dersom fem partier blir enige om å foreslå en representant hver, og samtlige eller fire er menn.

Skal det velges to eller tre representanter, skal begge kjønn være representert. Lovforslaget inneholder en modifikasjon når det gjelder kravet til kjønnsmessig balanse. Dersom det etter lov bare skal velges medlemmer av kommunestyre/fylkesting – eller arbeidsutvalg for

folkevalgte organer – skal reglene følges *så langt det er mulig*. Denne modifikasjonen er nødvendig fordi man i slike tilfeller har en begrenset gruppe av valgbare personer å forholde seg til, og ikke kan gå utenom denne for å kunne avhjelpe kjønnsmessig ubalanse. Det er likevel grunn til å presisere at man ikke skal se bort fra kravet om kjønnskvoltering. Det er ikke anledning til å velge kun menn til for eksempel formannskapet, med henvisning til at det er få kvinner i kommunestyret. Departementet vil presisere at unntaket fra kjønnskvolteringsbestemmelsene bare kommer til anvendelse i de tilfelle hvor det er *lovbestemmelser* som begrenser kretsen av valgbare. Det er ikke anledning til å unngå kvoteringsbestemmelsene gjennom vedtak om gjennomgående representasjon (det vil si vedtak om at bare medlemmer av kommunestyre/fylkesting skal kunne være medlemmer av utvalg).

5. Reglene om kjønnskvoltering gjelder også for varamedlemmene. Departementet vil understreke at det ikke stilles krav om at varamedlemmer skal nomineres i en bestemt rekkefølge når det gjelder mannlige og kvinnelige kandidater. Reglene om kjønnskvoltering gjelder ikke det enkelte møte i organet. Det vil derfor ikke være i strid med regelverket om det ved forfall innkalles en vararepresentant fra det andre kjønn enn det den som har forfall representerer. Ved varig forfall eller uttrede, skal det foretas suppleringsvalg, selv om det er valgt varamedlemmer, og da skal man ta hensyn til reglene om kjønnskvoltering, jf. loven § 16 nr. 3.

I høringsnotatet uttalte departementet:

«Dersom det blir lovfestet regler om avtalevalg, vil det etter departementets syn være lite behov for regler om tradisjonelt flertallsvalg av nemnder. Departementet foreslår ikke noen endring av bestemmelsene i kommuneloven § 35 nr. 4 og § 38 i dette høringsnotatet. Med mindre det kommer innvendinger i høringsrunden, vil imidlertid departementet vurdere å foreslå at adgangen til å velge nemnder ved «rent» flertallsvalg oppheves når odelstingsproposisjonen om endringer i kommuneloven blir lagt frem.»

Det er ikke kommet noen høringsuttalelser som går inn for å opprettholde prinsippet om flertallsvalg til folkevalgte organ. Departementet vil derfor fremme forslag om at denne valgformen oppheves som et alternativ ved valg til folkevalgte organ. Flertallsvalg som valgform skal opprettholdes når det gjelder valg av leder/nestleder til folke-

valgte organer og ansettelser, jf. loven § 35 nr. 3. Denne valgformen vil være aktuell også i andre situasjoner der det er snakk om å velge enkeltrepresentanter, for eksempel som kommunens representant i et organ utenfor kommunen eller ved suppleringsvalg til folkevalgte. Gjeldende § 38 endres i samsvar med dette.

Departementet foreslår at loven § 35 nr. 4 endres, slik at valg av folkevalgte organ holdes som avtalevalg dersom ikke noe medlem av den velgende forsamlingen krever forholdvalg. Reglene om avtalevalg foreslås tatt inn i en ny § 38 a i loven. I denne paragrafen foreslås tatt inn bestemmelsene i gjeldende § 38 nr. 2 og 3, om kjønnskvoltering.

6.2 Suppleringsvalg til formannskap og fylkesutvalg

6.2.1 Gjeldende rett

6.2.1.1 Kommunelovens bestemmelser om suppling

Loven § 16 nr. 2 fastsetter at dersom et medlem av kommunestyret eller fylkestinget, formannskapet eller fylkesutvalget trer ut eller får varig forfall, trer varamedlemmer fra vedkommende gruppe inn i den nummerorden de er valgt dersom valget er skjedd ved forholdvalg. Er valget skjedd som flertallsvalg, trer varamedlemmene inn i den nummerorden de er valgt – uavhengig av hvilket medlem som har forfall. Viser det seg at denne fremgangsmåten fører til at et kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av medlemmene i formannskapet/fylkesutvalget, skal varamedlem fra det underrepresenterte kjønn tre inn så langt det er mulig.

Reglene om varamedlemmers opprykk til formannskap/fylkesutvalg skiller seg fra reglene for andre folkevalgte organer i kommunen/fylkeskommunen, for eksempel faste utvalg. For disse organene er reglene at det skal velges nytt medlem selv om det er valgt varamedlem, jf. kommuneloven § 16 tredje ledd. Det nye medlemmet skal velges fra den samme gruppen som det uttrede medlemmet, dersom organet er valgt ved forholdvalg.

6.2.1.2 Bakgrunnen for lovbestemmelsen

Reglene om suppling til formannskap/fylkesutvalg i form av varamedlemmers opprykk har lang tradisjon i vår kommunallovgivning. At varamedlemmer skulle tre inn ved varig forfall – i stedet for

at det ble holdt suppleringsvalg – ble vesentlig begrunnet med at disse organene var å anse som «mini-kommunestyre/-fylkesting», og at de hadde en spesiell tilknytning til kommunestyre/fylkesting. Dette tilsa at det burde være fellesregler når det gjaldt opprykk til disse organene.

Opprinnelig hadde ikke kommuneloven (og fylkeskommuneloven) noen regler om suppleringsvalg til andre organer enn formannskap/fylkesutvalg. Det ble antatt at reglene om suppleringsvalg til formannskap/fylkesutvalg også gjaldt for nemnder, råd og utvalg. Dette ble endret i 1987, ved en uttrykkelig bestemmelse i dagjeldende lovgivning om at suppleringsvalg til nemnder skulle skje ved nyvalg – selv om det var valgt varamedlem. Bakgrunnen var et ønske om å gi kommunene/fylkeskommunene større frihet når det gjaldt å organisere sin nemndstruktur. Tilsvarende frihet ble ikke innført når det gjaldt formannskap/fylkesutvalg. Ved behandlingen av den nye kommuneloven fra 1992 ble det tidligere regelverket videreført (formannskap/fylkesutvalg var ikke foreslått som obligatorisk organ i departementets proposisjon, men ble tatt inn under Stortingets behandling av loven).

KS har i brev til departementet tatt opp spørsmålet om endring av reglene vedrørende suppleringsvalg til formannskapet/fylkesutvalget. De ønsker samme løsning som for folkevalgte organer der det velges nytt medlem, i stedet for at varamedlem automatisk rykker opp.

Departementet har også mottatt flere henvendelser fra kommuner om dette spørsmålet. Kommunene peker på at dagens regelverk medfører uheldige konsekvenser der formannskapet er valgt på grunnlag av samarbeid mellom flere partier som har stilt fellesliste. Dersom et medlem av formannskapet som er valgt på grunnlag av et slikt samarbeid trer endelig ut og første vararepresentant som rykker opp kommer fra et annet parti, vil det medføre at den politiske balansen i formannskapet blir forrykket. Denne balansen er uttrykk for en avtale mellom de deltagende partiene, og det er uheldig at det skjer forskyvninger mellom partiene.

6.2.2 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Departementet pekte i notatet på at gode grunner kan tale for å likestille formannskap/fylkesutvalg og andre folkevalgte organer når det gjelder suppleringsvalg ved ledighet. Formannskap/fylkesutvalg har formelt sett ikke lenger den særstilling de hadde tidligere i forhold til andre organer. Imidlertid må det antas at mange kommuner/fylkeskommuner – og lokalpolitikere – fortsatt ser på disse

organene som det viktigste samordningsorganet for kommunestyret/fylkestinget, og legger stor vekt på at den politiske representasjonen er bredest mulig. Dette taler for at dagens regler for faste utvalg mv. også gjøres gjeldende for formannskap/fylkesutvalg, slik at man ikke risikerer å forrykke den balansen som er oppnådd ved det opprinnelige valget.

Departementet anførte videre at prinsippet om at varamedlemmenes automatiske inntreden ved ledighet kan gjøre det enklere både for kommunene/fylkeskommunene og de valgte. Man vet hva man har å forholde seg til når valget holdes, i den forstand at varamedlemmene kan måtte rykke opp som faste medlemmer i perioden. Dessuten slipper man å måtte foreta formelle nyvalg i perioden når en plass blir ledig. Disse momentene taler for å opprettholde dagens ordning.

Departementet konkluderte med at hensynet til å sikre at den politiske representasjonen i formannskap/fylkesutvalg forblir den samme i hele perioden bør veie tyngst. Det bør derfor holdes suppleringsvalg når en plass blir ledig, også i de tilfelle der det er valgt varamedlemmer.

6.2.3 Høringsinstansene

Departementets forslag har fått praktisk talt samstemt oppslutning i høringsrunden. Bortsett fra én kommune – som ønsker at dagens ordning skal bestå – uttaler samtlige høringsinstanser enten at de støtter forslaget eller at de ikke har merknader. De som kommenterer forslaget, legger vekt på betydningen av at den politiske balansen i formannskapet som er skapt ved det opprinnelige valget bør bestå hele perioden og ikke bli forrykket som følge av enkeltmedlemmers uttreden.

6.2.4 Departementets merknader og forslag

Departementet mener det er et viktig prinsipp at den politiske balansen i formannskap og fylkesutvalg kan opprettholdes hele perioden. Dette vil ha stor betydning for å sikre ro og stabilitet i det politiske arbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Departementet viser til den store oppslutningen forslaget om å holde nyvalg når en plass i formannskapet/fylkesutvalget er blitt ledig, har fått i høringsrunden.

På denne bakgrunn vil departementet fremme forslag om at det skal holdes suppleringsvalg når en plass i formannskapet/fylkesutvalget er blitt ledig.

Loven fastsetter at suppleringsvalg skal skje fra den samme «gruppe» som den uttredende tilhører,

dersom organet er valgt ved forholdsvalg. Loven gir ikke anvisning på at det nødvendigvis skal skje suppleringsvalg fra samme parti, dersom det er tale om et (valgteknisk) samarbeid mellom flere partier. KS har i henvendelse til departementet fremsatt ønske om å fastsette i loven at dersom flere partier har samarbeidet ved det opprinnelige valget, må de samme partier også samarbeide ved suppleringsvalget. KS ber videre om at det overveies tatt inn i loven en bestemmelse som sikrer at en gruppe som utgjør et mindretall i kommunestyret/fylkestinget får valgt den representant de ønsker, og ikke blir overkjørt av et flertall som vil ha en annen person fra denne grupperingen.

Departementet vil peke på at det følger av loven § 16 nr. 3 annet punktum at suppleringsvalget skal skje fra samme gruppe som den uttredende representerte, når det velges nytt medlem til et folkevalgt organ. Tilsvarende er fastsatt i paragrafens nr. 5 annet punktum når det gjelder suppleringsvalg av antall vararepresentanter. Disse bestemmelsene tolkes slik at dersom flere grupper har samarbeidet ved det opprinnelige valget, skal disse defineres som én gruppe i hele valgperioden. Det er etter departementets vurdering ikke behov for ytterligere lovregulering av dette.

Når det gjelder å hindre at et flertall ved suppleringsvalget velger en mindretallsrepresentant mot mindretallets vilje, er det tradisjonelt forutsatt at flertallet lojalt forholder seg til den utpeking av person(er) mindretallet foretar, og ikke legger seg opp i valg av person. Etter det departementet kjenner til, er dette også den praksis som følges av kommunene og fylkeskommunene. En manglende

lovregulering på dette punktet synes derfor ikke å ha skapt nevneverdige problemer. Departementet mener likevel det kan være hensiktsmessig å ta inn i loven regler om hvordan en skal gjennomføre suppleringsvalget. Bestemmelsene bør tilsvare valgloven § 14-2 tredje ledd, som omhandler suppleringsvalg til kommunestyret/fylkestinget. Dette vil innebære at partiet/gruppen selv kan peke ut den som skal velges ved suppleringsvalget, og at kommunestyret/fylkestinget deretter velger vedkommende dersom de formelle vilkårene (valgbarhetsvilkårene og kravet til kjønnsmessig balanse) er oppfylt. Det samme bør gjelde dersom formannskapet/fylkesutvalget foretar suppleringsvalg i henhold til delegert myndighet, jf. § 16 nr. 5 siste punktum. Bestemmelsene foreslås tatt inn som nytt nr. 6 i § 16.

I departementets forslag til lovendringer i høringsnotatet er det i § 16 nr. 3 annet punktum (om innkalling av varamedlemmer), § 16 nr. 3 annet punktum og § 16 nr. 5 (om suppleringsvalg) lagt til grunn at valget er skjedd som forholdsvalg eller avtalevalg.

Formuleringene bygger på den forutsetningen at flertallsvalg er en alternativ valgform ved siden av de to nevnte. Som det fremgår av punkt 6.1 foran foreslår departementet at adgangen til å avholde flertallsvalg ved valg av folkevalgte organ oppheves. Dette får konsekvenser når det gjelder utformingen av de nevnte lovebestemmelsene. Departementet vil foreslå at forslaget til bestemmelsene endres slik at de skal gjelde generelt, i alle tilfelle der det er snakk om innkalling av varamedlemmer eller suppleringsvalg.

7 Innbyggerinitiativ – enkelte presiseringer

7.1 Innledning

Kommuneloven fikk i 2003 et nytt kapittel 6A om innbyggerinitiativ. Lovendringen ble vedtatt på bakgrunn av Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) om lov om valg av Storting, fylkesting og kommunestyre og Innst. O. nr. 102 (2002-2003). Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2003.

Formålet med innbyggerinitiativ er at innbyggerne i en kommune eller et fylke skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsorden i kommunen eller fylket. Initiativretten er ikke ment som en adgang for innbyggerne til å pålegge kommunestyret/fylkestinget å ta en avgjort sak opp til ny vurdering, for eksempel fordi de er misfornøyd med utfallet av den politiske behandlingen.

Å fremme forslag etter § 39 a er en rettighet for kommunens og fylkeskommunens innbyggere. Denne rettigheten korresponderes av at kommunestyret eller fylkestinget har en plikt til å ta stilling til forslaget som fremmes, så fremt lovens vilkår for å fremme slikt forslag er oppfylt.

7.2 Gjeldende rett

Kommuneloven § 39 a lyder:

- «1. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget.
2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.
3. Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode. Et forslag kan heller ikke settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet.
4. Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragraf og som blir nedstemt i kommunestyret og fylkestinget, kan ikke påkla-

ges med mindre dette følger av andre regler.»

Det er i loven satt visse minimumsvilkår for at det skal oppstå en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å behandle et innbyggerinitiativ. Ett av vilkårene er at forslaget skal være nytt, jf. lovkravet om at forslaget ikke skal ha «samme innhold» som et tidligere innbyggerforslag. Begrensningen er satt av hensyn til effektiv ressursbruk og at kommunestyret/ fylkestinget skal slippe å behandle samme sak flere ganger. Initiativretten er ment å gi innbyggerne en mulighet til å ta opp egne initiativ i nye saker.

Når det gjelder hva som nærmere skal forstås med «samme innhold» har departementet lagt til grunn at det også må tas stilling til hvorvidt et forslag materielt sett er det samme som et forslag som tidligere er blitt behandlet. Det vil være vanskelig å regulere hvor «like» forslagene må være før det kan være aktuelt å avvise forslaget. Hvorvidt to forslag er identiske, må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Der det er tvil om lovens vilkår er oppfylt, må det således vurderes konkret om forslaget bør tas opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget.

I Ot. prp. nr. 45 (2001-2002) (på s. 288) uttales det i forhold til dette:

«Det kan ikke fremmes innbyggerinitiativ i saker som har samme innhold som et forslag som ligger til behandling, eller som tidligere er behandlet i kommunestyret eller fylkestinget i samme kommunestyreperiode eller fylkestingsperiode, og heller ikke før det er gått fire år siden sist forslaget ble fremmet.»

Lovteksten er således ikke helt i samsvar med forarbeidene på dette punkt.

Når det gjelder forslag fremsatt som innbyggerinitiativ i forhold til forslag som er fremmet på annen måte, har departementet i en konkret sak (03/4042) uttalt at loven må forstås slik at begrensningen «samme innhold» ikke bare vil gjelde i forhold til forslag fremmet som innbyggerinitiativ. Det ble konkludert med at § 39 a må forstås slik at den ikke bare begrenser initiativrettens område i forhold til forslag fremmet gjennom innbyggerini-

tiativ, men også saker som er behandlet etter forslag fra administrasjonen eller de folkevalgte i kommunen/fylkeskommunen. Departementet uttalte imidlertid at dette ikke fremgår uttrykkelig av ordlyden.

Kommunestyret eller fylkestinget vil ikke ha plikt til å behandle et forslag som også er blitt fremmet tidligere i samme valgperiode eller i løpet av de siste fire år, jf. § 39 a nr. 3. Det er et spørsmål om tidsbegrensningen på fire år – eller i løpet av samme valgperiode – kun refererer seg til forslag fremmet etter § 39 a eller om den også gjelder i forhold til forslag som er fremmet for kommunestyret eller fylkestinget på ordinær måte. Det er på det rene at bestemmelsen gjør en begrensning i forhold til tidligere innbyggerinitiativ. Dersom et forslag er fremmet gjennom innbyggerinitiativ, kan ikke et tilsvarende forslag kunne kreves behandlet på nytt gjennom initiativretten i samme valgperiode og heller ikke før det er gått fire år.

7.3 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at lovens ordlyd skulle bringes i samsvar med hva som har vært lovens intensjoner, ettersom det nå ikke er fullt samsvar mellom lovens forarbeider og lovteksten i § 39 a nr. 3. På den måten ville departementet tydeliggjøre at også forslag/sak som er blitt fremmet på annen måte enn gjennom innbyggerinitiativ, gir grunnlag for ikke å realitetsbehandle et innbyggerinitiativ. Kommunestyret/fylkestinget skal ikke ha plikt til å behandle et innbyggerinitiativ som har samme innhold som en sak som, uavhengig av hvordan denne er fremmet, har vært behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av samme valgperiode.

Departementet ga i høringsnotatet også en vurdering av tidsbegrensningen for når forslag kan fremmes på nytt, jf. forholdet mellom bestemmelsens nr. 3 første og annet punktum. Begrensningene for å fremme et innbyggerinitiativ i forhold til et tidligere forslag angis både i forhold til «samme valgperiode» (første punktum) og at det må ha gått minst fire år siden sist forslaget ble fremmet (annet punktum). Sistnevnte begrensning vil formelt også omfatte den første.

I forarbeidene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 45 (2001-2002) under punkt 5.4.3 heter det:

«Det er foreslått at det settes en slik «karantenetid» på fire år. Dette er naturlig knyttet til kommunestyrets og fylkestingets funksjonstid

og er etter departementets syn fornuftig. Det kan imidlertid innvendes at dersom et innbyggerinitiativ blir satt frem på slutten av funksjonsperioden, vil det ikke være rimelig å måtte vente til slutten av neste periode før saken kan tas opp igjen. Et alternativ kan være å innføre en regel om at saken ikke kan tas opp igjen før i neste valgperiode. Det er imidlertid også knyttet ulemper til en slik løsning, da en sak vil kunne bli tatt opp igjen ved starten av en periode, selv om den ble fremmet helt i slutten av forrige periode. Departementet tilrår derfor at fire års «karantenetid» lovfestes.»

I høringsnotatet vurderte departementet dette forhold på nytt og fant gode grunner til at en karantenetid heller burde knyttes til valgperioden for kommunestyret/fylkestinget – i stedet for en fireårsperiode uavhengig av valgperioden. Departementet så det som lite formålstjenlig at et forslag som er blitt fremmet og behandlet ved slutten av en valgperiode ikke vil kunne fremmes overfor et nytt sammensatt kommunestyre/fylkesting før mot slutten av den etterfølgende valgperioden.

Departementet foreslo derfor at det i bestemmelsen fastsettes at kommunestyret/fylkestinget ikke har plikt til å behandle et innbyggerinitiativ som har samme innhold som en sak som har vært behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av samme valgperiode.

Departementet foreslo også enkelte tekniske justeringer i § 39. nr. 1.

7.4 Høringsinstansene

Blant de høringsinstansene som uttaler seg til forslaget om endringer i kommuneloven § 39 a er de aller fleste positive og mener forslagene i høringsutkastet er klargjørende.

Sarpsborg kommune støtter departementets forslag. De uttaler videre:

«I tillegg foreslår kommunen at det foretas en avklaring av forholdet mellom behandlingen etter plan- og bygningsloven og reglene om innbyggerinitiativ. Det er ingen begrensning i hva slags type saker som kan fremmes som innbyggerinitiativ. Der kommunen har startet arbeidet med et planforslag etter plan- og bygningsloven, er innbyggernes behov for medvirkning og innspill ivare tatt gjennom reglene om planprosess i plan- og bygningsloven. Det er uhenksiktsmessig at det kan fremmes innbyggerinitiativ i en plansak samtidig som det foregår en planprosess etter plan- og bygningsloven. Av hensyn til effektiv ressursbruk og klare behandlingsprosesser foreslår kommunen at

det ikke bør være anledning til å fremme innbyggerinitiativ for en plansak hvor hensynet til medvirkning ivaretas ved at saken er lagt ut til offentlig ettersyn.»

Sør-Fron kommune uttaler:

«Forslaget sikrer at forkastede innbyggerinitiativ og saker ikke kan kreves tatt opp igjen kun ved omskrivninger. Samtidig gjør forslaget det mulig å behandle en sak i neste kommunestyreperiode uten å vente i fire år. Dette siste kan være praktisk da en slik sak f.eks. kan ha vært en valgkampsak som har hatt betydning for valgets utfall.»

Harstad kommune gir på den annen side ikke støtte til alle forslagene i høringsutkastet:

«Harstad kommunestyre setter pris på innbyggerinitiativ og ønsker ikke lovendring rundt dette tema med unntak om behandlingsbestemmelsen «i samme valgperiode».

7.5 Departementets merknader og forslag

Kommunelovens bestemmelse om innbyggerinitiativ gir innbyggerne en rett til å få et forslag behandlet i kommunestyret/fylkestinget. Dette gjelder også i de tilfeller et annet folkevalgt organ er delegert myndighet til å fatte beslutning innfor det aktuelle saksfeltet. Kommunestyret kan ikke delegere myndighet til underordnet organ for på den måten unndra et initiativ behandling i kommunestyret. Dersom et initiativforslag har samme innhold som et forslag som allerede ligger til behandling i et annet folkevalgt organ, for eksempel et fast utvalg eller kommunerådet, gir derfor ikke dette i seg selv grunnlag for å avvise saken.

Når det gjelder initiativforslag knyttet til en pågående plansak etter plan- og bygningsloven, må kommunen kunne henvise forslaget til behandling i forbindelse med den pågående planprosessen. Dette fordi initiativet da vil inngå i saksbehandlingen og bli vurdert på linje med (ordinære) merknader til planen. Forutsetningen må likevel være at det er kommunestyret selv som tar stilling til selve initiativforslaget når den tid kommer.

Tanken med et innbyggerinitiativ er å sette et aktuelt spørsmål på den politiske dagsorden. Regler knyttet til planprosessen skal sikre en bred åpen prosess med høring, der innbyggerne inviteres til å delta i planleggingen og gjøre sine interesser gjeldende gjennom denne. Når initiativforslaget tas opp til planbehandling gjennom en planprosess, er spørsmålet da allerede satt på dagsorden.

Dersom spørsmålet behandles av kommunestyret isolert og før planprosessen er avsluttet, vil dette kunne ødelegge en bred og åpen planprosess slik plan- og bygningsloven foreskriver. Kommunestyret vil heller ikke ha tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til et slikt innbyggerinitiativ uavhengig av selve plansaken. Av hensyn til gjennomføringen av planprosesser bør derfor initiativforslag knyttet til spørsmål som allerede inngår i aktuell planprosess, behandles i sammenheng med denne.

Departementet har tidligere lagt til grunn at administrasjonen kan ta stilling til *om* et forslag oppfyller lovens vilkår for behandling. Initiativ som ikke oppfyller lovens krav, for eksempel at det mangler tilstrekkelig antall underskrifter, vil således kunne avvises av administrasjonen uten realitetsbehandling. Dette må anses som rent prosessuelle beslutninger. Etter departementets vurdering utgjør en slik henvisning til behandling i forbindelse med en plansak også en prosessuell beslutning uten at det tas stilling til realiteten i forslaget. Administrasjonen bør derfor kunne foreta en slik henvisning uten at spørsmålet drøftes i kommunestyret. Administrasjonen bør likevel rutinemessig varsle kommunestyret i slike saker.

Loven krever at kommunestyret skal ta stilling til et initiativforslag innen seks måneder. Et særskilt spørsmål oppstår derfor i de tilfeller planprosessen strekker seg utover dette. Lovens krav til behandling innen seks måneder er i utgangspunktet absolutt. Tidsfristen er satt av hensyn til forslagsstillernes behov for avklaring og at det ikke skal være mulig å trenere forslaget fra behandling.

Kommuneloven krever at kommunestyret skal ha tatt «*stilling til*» initiativforslaget innen fristen. Etter vår vurdering kan det ikke kreves at kommunestyret fatter en endelig realitetsavgjørelse i saken innen seks måneder er gått. Initiativ som fremmes kan berøre komplekse saker med vidtrekkende konsekvenser, hvor det kanskje også kreves særskilt samordning for eksempel i forhold til kommuneplan og reguleringsplan. Det må således være tilstrekkelig at kommunestyret eller fylkestinget innen fristen har fastlagt et løp for den videre saksgang. Det må likevel legges til grunn av det å ha tatt stilling til medfører en eller annen form for avklaring av det spørsmålet initiativet reiser.

Det er på det rene at det særlig i plansaker ofte ikke vil være mulig og heller ikke hensiktsmessig å behandle forslaget på en tilfredsstillende måte innen tidsfristen på seks måneder. Forslag knyttet til plansaker bør som nevnt normalt ikke behandles isolert. Forslaget er gjerne knyttet til et større sakskompleks, der de ulike vurderinger og forslagens konsekvenser må ses på i sammenheng.

Departementet mener derfor det bør kunne gjøres unntak fra seks måneders regelen i slike tilfeller. Plan- og bygningslovens regelverk ivaretar kravet til forsvarlig behandling og medvirkning fra innbyggerne. Departementet mener det derfor ikke er betenkelig at fristen forlenges i slike saker. Gjennom plan- og bygningsloven er alle berørte gjennom bestemmelser om medvirkning, jf. § 16-1, sikret deltagelse i alle planprosesser. Departementet ser det som uheldig at initiativforslag knyttet til slike saker, på grunn av kommunelovens krav til behandling innen seks måneder, tas ut av og behandles uavhengig av denne prosessen.

Departementet foreslår derfor at det i denne typen saker gjøres unntak fra lovens bestemmelse om at kommunestyret/fylkestinget må ta stilling til forslaget innen seks måneder. Et unntak fra fristen gjør det mulig å samordne behandling av et innbyggerinitiativ og en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Vi mener det ikke er hensiktsmessig at det settes en nærmere frist for behandling fordi den må følge plan- og bygningslovens prosesser.

Det foreslåtte unntaket gjelder kun i saker som inngår i en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Departementet kan ikke se at tilsvarende hensyn gjør seg gjeldene for andre typer saker når det gjelder kravet til behandlingstid.

Kommunestyret/fylkestinget må gjøres særskilt oppmerksom på initiativforslag etter kommunelovens § 39 a, som ligger til behandling sammen med andre merknader til aktuell plansak. Det kan spørres om det må fattes særskilt vedtak knyttet til selve initiativforslaget. Kommunelovens krav er at kommunestyret skal «ta stilling til» forslaget. I dette må det etter departementets mening ligge en forutsetning om at det klart må fremgå av vedtaket som fattes for aktuelle plan, hva som er resultatet av/kommunestyrets svar på initiativforslaget. Det vil si at det klart må fremgå om forslaget tas til følge eller ikke. Etter vår vurdering er det likevel ikke en saksbehandlingsfeil om det ikke fattes særskilt vedtak i saken. For øvrig gjør vi oppmerksom på at initiativtakerne etter kommuneloven § 39 a nr. 2 skal informeres om de avgjørelser og tiltak som treffes som følge av forslaget.

En av høringsinstansene foreslår at det innføres forbud mot å fremme innbyggerinitiativ om

spørsmål som hører inn under en planprosess. Forslaget begrunnes med at plan- og bygningsloven har særskilte regler som skal sikre innbyggerne innflytelse i planprosesser. Innbyggerne skal aktivt trekkes med i prosessene og forslag til planer skal kunngjøres på en måte som skaper debatt både om planen og dens innhold. Det kan hevdes at § 39 a er overflødig ved siden av plan- og bygningslovens bestemmelser når det gjelder initiativforslag knyttet til saker som vedrører planprosesser.

Departementet ser at det særlig i plansaker, hvor plan- og bygningsloven på en god måte sikrer innbyggernes medvirkning, kan stilles spørsmål ved om det i det hele tatt bør kunne fremmes initiativforslag etter kommuneloven § 39 a. Departementet ønsker imidlertid ikke å ta stilling til spørsmålet om å avskjære muligheten for innbyggerinitiativ i plansaker uten at forholdet utredes nærmere. Forslaget foran om samordningsregler mellom innbyggerinitiativ og plansaker, antas også å sikre en bedre prosess enn hva tilfellet er etter gjeldende regler.

Erfaring har vist at bestemmelsen om innbyggerinitiativ reiser mange ulike problemstillinger, og genererer dels vanskelige tolkningsspørsmål. Departementet vil ta initiativ til en grundig evaluering av bestemmelsen. Det er blant annet av interesse å finne ut om den fungerer etter intensjonen. En evaluering bør også se nærmere på forholdet til bestemmelser i særlovgivningen om innbyggernes medvirkning i ulike kommunale prosesser.

For øvrig opprettholder departementet forslagene fra høringsnotatet. Det foreslås således at kommunestyret/fylkestinget ikke skal ha plikt til å behandle et innbyggerinitiativ som har samme innhold som en sak som har vært behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av samme valgperiode. Dette gjelder både om saken er fremkommet gjennom innbyggerinitiativ eller ved ordinær saksbehandling i kommunen.

Departementet understreker at de vilkårene som foreslås for at kommunestyret eller fylkestinget plikter å behandle et forslag som er satt frem gjennom innbyggerinitiativ er minimumsregler. Selv om vilkårene for behandling av et innbyggerinitiativ ikke er oppfylt, står kommunestyret eller fylkestinget fritt til likevel å ta saken opp til behandling.

8 Regnskapsansvarlig

8.1 Gjeldende rett

Etter kommuneloven § 24 nr. 2 skal det i alle kommuner og fylkeskommuner ansettes en regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet. Med faglig ansvar for regnskapet (regnskapsfunksjonen) forstås både ansvar for regnskapsføringen og ansvaret for å avlegge årsregnskapet. Administrasjonssjefen har ikke instruksjonsmyndighet overfor den regnskapsansvarlige når det gjelder regnskapsfaglige spørsmål. Den regnskapsansvarlige skal avlegge regnskapet i tråd med sine faglige vurderinger uavhengig av administrasjonssjefen.

Bestemmelsen innebærer et krav om at den regnskapsfaglige ansvaret skal ligge hos en person med den nødvendige utdanning og praksis for å kunne ivareta disse funksjonene på en forsvarlig måte, og at den regnskapsfaglige funksjon er skilt ut fra den løpende forvaltningen under egen ledelse. Det er ikke stilt spesielle krav til kompetanse for denne funksjonen. Stillingen kan ikke kombineres med revisorfunksjonen. Bestemmelsen innebærer implisitt at den regnskapsansvarlige ikke kan ha anvisningsmyndighet, og således ikke kan fungere som administrasjonssjefens stedfortreder med anvisningsmyndighet.

Departementet har antatt at bestemmelsen ikke er til hinder for at de tekniske oppgavene knyttet til regnskapsførselen (altså selve regnskapsføringen) kan legges til et privat firma, så lenge kommunen eller fylkeskommunen har en regnskapskyndig person med faglig instruksjonsmyndighet over firmaet. Ved utsetting av de tekniske regnskapsoppgavene til et privat firma må forholdet til taushetsplikten og kontrollplikten vurderes. På samme måte vil også regnskapsførselen kunne skje gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid, for eksempel gjennom et interkommunalt selskap eller en vertskommuneløsning.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at en og samme person kan være ansatt som regnskapsansvarlig i to ulike kommuner, så fremt det faglige ansvaret for regnskapet tilligger hver av kommunene.

8.2 Bakgrunnen for bestemmelsen

Kommunelovutvalget viste i NOU 1990:13 til at det er et viktig prinsipp i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning at myndigheten til å anvisе og til å foreta selv utbetalingen skal være atskilt. Lovutvalget anså det imidlertid som unødvendig og uhen-siktsmessig å lovfeste noe om disse funksjonene i den nye loven, jf. NOU 1990:13 s. 138. Administrasjonssjefens anvisningsmyndighet fremgår i dag av forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.

Lovutvalget foreslo videre å sløyfe lovpåbudet om at alle kommuner og fylkeskommuner skulle ha en kasserer, jf. NOU 1990:13 s. 141. Lovutvalget begrunnet dette med at det synes utenkelig at en kommune eller fylkeskommune ikke vil ivareta kasse- og regnskapsfunksjonen ved å sørge for at kvalifisert personell skjøtter denne funksjonen. Videre var begrunnelsen knyttet til at kommunene og fylkeskommunene bør stå mest mulig fritt til å organisere sin administrasjon etter behov, og at prinsippet om helhetlig administrativ ledelse bør legges til grunn.

I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) under punkt 5.2.2 foreslo departementet i tråd med lovutvalgets anbefalinger at anvisningsmyndigheten ikke skulle lovfestest og at lovpåbudet om kassererstillinger ble fjernet. Departementet viste til at kommunene må ha frihet til selv å bygge opp den administrasjon de finner mest hensiktsmessig.

Bestemmelsen om regnskapsansvarlig ble imidlertid tatt inn i loven i forbindelse med Stortingets behandling av forslaget om ny kommunelov i 1992. Kommunal- og miljøvernkomiteens flertall mente at regnskapsfunksjonen var av en slik viktighet at påbudet burde videreføres. Komiteen ønsket at loven fortsatt skulle synliggjøre skillet mellom regnskaps- og anvisningsfunksjonen i kommunene, jf. Innst. O. nr. 95 (1991-92) s. 33.

8.3 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Departementet fremholdt i høringsnotatet at det er hensiktsmessig at kommuneloven legger til rette for at kommunene og fylkeskommunene selv kan finne smidige løsninger for sin økonomiforvaltning. Gjeldende krav om at det må finnes en regnskapskyndig person i den enkelte kommune og fylkeskommune, er imidlertid ikke til hinder for at selve regnskapsføringen skjer av andre.

Bakgrunnen for at departementet tok bestemmelsen opp til vurdering i høringsnotatet var at en mente det er lite hensiktsmessig at kommuneloven angir et stillings- og et kvalifikasjonskrav, slik dette nå reguleres av § 24 nr. 2. Departementets prinsipielle holdning er at kommuneloven ikke bør inneholde spesielle føringer eller lovpålegg tilknyttet administrativt personell.

Gode prinsipper for forsvarlig økonomiforvaltning innebærer etter departementets oppfatning blant annet også at det faglige ansvaret for regnskapsfunksjonen må legges til en person som ikke er underlagt administrasjonssjefens faglige instruksjonsmyndighet. Dette skillet er et hevdvunnet prinsipp som vil måtte gjelde uavhengig av et lovfestet stillingskrav, og er godt innarbeidet i kommunal og fylkeskommunal økonomiforvaltning. Departementet la til grunn at kommunene selv vil organisere regnskapsfunksjonene på en slik måte at de regnskapsfaglige krav som følger av lover og forskrifter følges – uten at det er nødvendig å angi nærmere i lov på hvilken måte dette skal løses.

Ved en fjerning av stillingskravet i § 24 nr. 2 understreket departementet at det også ville være adgang til å legge føringen av regnskapet til andre enn kommunen selv, for eksempel til en interkommunal regnskapsordning eller til et privat regnskapsfirma. Dette innebærer imidlertid ikke at administrasjonssjefen er fritatt sitt overordnede ansvar for å sørge for at det finnes en regnskapsfaglig funksjon for kommunens regnskap. Det følger av kommuneloven § 48 at alle kommuner og fylkeskommuner plikter å utarbeide årsregnskap (og årsberetning) for hvert kalenderår. Årsregnskapet skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Det vil være naturlig at en person i kommunen med tilstrekkelig regnskapskompetanse utformer det faglige grunnlaget for kommunestyrets vedtak.

8.4 Høringsinstansene

Svært mange høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å fjerne kravet i kommuneloven § 24 nr. 2 om at alle kommuner og fylkeskommuner skal ansette en regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet. En del er positive til at dette stillings- og kvalifikasjonskravet foreslås fjernet.

Fylkesmannen i Vestfold understreker i sin høringsuttalelse at en slik endring vil kunne gi kommunene noe større handlefrihet i forhold til organisering av økonomiforvaltningen, samtidig som Fylkesmannen legger til grunn at kommunene organiserer regnskapsfunksjonene slik at regnskapsfaglige krav, som følger av lover og forskrifter, likevel følges. *Nordland fylkeskommune* viser til at kravet om særskilt sakkyndig person for regnskap er begrunnet i behovet for å skille mellom utbetalings-/anvisningsfunksjon og regnskapsfunksjon og mener det er vanskelig å se noen grunn til å opprettholde kravet om særskilt stillingskrav for denne funksjonen.

Vestfold fylkeskommune ber departementet om å vurdere lovfesting av prinsippet om den regnskapsansvarliges faglige uavhengighet av administrasjonssjefen. *Rana kommune* er en av flere kommuner som også tar opp spørsmålet om ansvaret for regnskapet bør legges til en person eller instans som ikke er underlagt administrasjonssjefens faglige instruksjonsmyndighet.

Norges Kommunerevisorforbund støtter forslaget om å fjerne § 24 nr. 2, men forbundet mener at det må skilles bedre mellom hva det innebærer å være faglig ansvarlig for et regnskap og den administrative internkontrollen som må utøves av andre enn den personen som står for selve regnskapsfunksjonen. Det er den øverste administrative leder i hver kommune som har ansvaret for etablering av intern kontroll, herunder hensiktsmessig arbeidsdeling for å sikre at regnskapene blir riktige, at utbetalingerne er korrekte og sikring av kommunens verdier. Forbundet mener også at det vil være naturlig at administrasjonssjefen har ansvaret for at den etablerte internkontrollen følges opp i praksis.

En god del av høringsinstansene er imidlertid negative til å oppheve stillingskravet i kommuneloven § 24 nr. 2. Et eksempel er *Meldal kommune* som viser til at

«hensynet til å sikre fagkompetanse og ivareta interne kontrolloppgaver i økonomiforvaltningen er viktig i tider med press på økonomi og økonomifunksjonen.»

Kommunen mener også at nåværende bestemmelse ikke er til hinder for at økonomiforvaltningen organiseres ulikt fra kommune til kommune. *Skjervøy kommune* fraråder meget sterkt at den enkelte kommune selv skal finne en egnet løsning og synes at en minimumsløsning fortsatt bør fremgå av loven.

Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK) vektlegger at hensynet til intern kontroll bør veie minst like tungt som den gjorde da bestemmelsen ble inntatt i kommuneloven. De komplekse rapporteringssystemene og de høye kravene til offentlig rapportering sikres best med en regnskapsansvarlig internt i kommunene/fylkeskommunene. Forvaltningen av fellesskapets ressurser er også et så viktig offentlig anliggende at det derfor bør være krav til regnskapsføring og rapportering av offentlig regnskap.

LO advarer mot en snikprivatisering gjennom endrede regnskapsregler i det offentlige. Etter deres mening vil departementets forslag åpne for en privatisering av tjenestene. Kommunene kan i tillegg bli sittende uten kompetanse på å vurdere de tjenestene private leverer. Organisasjonen viser i den forbindelse til at hele begrunnelsen for å stille spesifikke krav til å ha regnskapskyndig personale, var å ha en god internkontroll i den enkelte kommune. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS) ønsker også å beholde kommuneloven § 24 nr. 2, slik den er, fordi den angir en minstestandard av en slik viktighet at den må gjelde i alle kommuner.

8.5 Departementets merknader og forslag

For mange av høringsinstansene er det viktig at det fortsatt skal stå i kommuneloven at alle kommuner og fylkeskommuner må ansette en regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet. Det er en utbredt frykt for at man uten et slikt krav åpner for privatisering og større mulighet for dårligere regnskaps- og økonomistyring. Mange av høringsinstansene frykter at kommunene blir sittende uten kompetanse til å vurdere de regnskapstjenestene som leveres og at dette vil kunne føre til dårligere internkontroll. Flere av de høringsinstansene som støtter departementets forslag, fremmer likevel forslag om at en bør lovfeste prinsippet om at den regnskapsansvarlige ikke skal være underlagt administrasjonssjefens faglige instruksjonsmyndighet.

For departementet er det viktig å understreke at forslaget om å fjerne det lovpålagte kvalifikasjonskravet til den personen som skal skjøtte regnskapet,

ikke innebærer noen vesentlige endringer i dagens rettstilstand. Forskjellen er at det ikke lenger vil være et lovfestet krav i kommuneloven om at hver kommune under administrasjonssjefen skal opprette en egen overordnet stilling med det nærmeste ansvaret for regnskapsfunksjonen. Det står imidlertid fast at det påligger administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonen har tilstrekkelig regnskapsfaglig kompetanse. Ansvaret for å sørge for tilstrekkelig kompetent personell påhviler administrasjonssjefen på de ulike forvaltnings- og tjenesteområdene i kommunen, uten at kommuneloven inneholder spesifikke stillingskrav. Departementet kan heller ikke se at det på dette området er nødvendig med spesifikke stillingskrav.

I den forbindelse er det også grunn til å vise til at kommuneloven i 2003 i § 23 nr. 2 fikk et nytt annet punktum hvor det er lovfestet at administrasjonssjefen har et tilsynsansvar overfor administrasjonen (internkontroll). Det fremgår av spesialmotivene til paragrafen (jf. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*) at forslaget ikke var ment å innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Siktemålet var å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten.

Det fremgår således nå av loven at den øverste administrative leder i hver kommune har ansvaret for etablering av intern kontroll, herunder hensiktsmessig arbeidsdeling for å sikre at regnskapene blir korrekte, at utbetalingene er riktige og at kommunens verdier sikres.

Departementet kan heller ikke se at det er nødvendig å lovfeste prinsippet om at den regnskapsansvarlige ikke skal være underlagt administrasjonssjefens faglige instruksjonsmyndighet. Prinsippet er godt innarbeidet i dag, og det er etter departementets vurdering ikke hensiktsmessig å innta en lovbestemmelse om dette. Det er enighet om at det er viktig å skille mellom de forskjellige rollene den regnskapsansvarlige og den øverste administrative leder har. Det å ha ansvaret for det regnskapsfaglige i en kommune, innebærer i snøver forstand å avlegge regnskap i samsvar med gjeldende lover og forskrifter og god kommunal regnskapsskikk. Dette er et område som er strengt forskriftsregulert med hensyn til hva som er regnskapsfaglig korrekt og derfor ikke gjenstand for instruksjoner fra administrasjonssjefens side. Hvilke krav som stilles til et regnskap fremgår dermed av gjeldende lover og forskrifter og er en faktor som enhver kommune må forholde seg til - uansett hvordan den velger å organisere denne oppgaven.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å oppheve kravet i kommuneloven § 24 nr. 2 om at kommuner og fylkeskommuner skal ansette en person med faglig ansvar for regnskapet. Departementet legger stor vekt på at det - tross motstand hos mange av høringsinstan-

sene - også er svært mange som enten har vært positive til forslaget eller ikke har hatt noen innvendinger. For departementet har det veid tyngst at kommuneloven ikke bør legge spesielle føringer om kvalifikasjonskrav for kommunens administrative personell.

9 Enkelte andre forslag til endringer i kommuneloven

9.1 Frist for endring av kommunestyrets og fylkestingets medlems-tall

9.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 7 nr. 3 fastsetter at kommunestyret/fylkestinget selv vedtar endring i medlemstall i løpet av de tre første år av valgperioden, med virkning fra kommende valgperiode. Departementet har lagt til grunn at den avgjørende datoen er 31. desember i året før valgåret. Dette er også forutsatt i forarbeidene til kommuneloven, i spesialmotive til § 7 (Ot.prp. nr. 42 (1991-92), side 266).

9.1.2 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet pekte departementet på at henvendelser fra kommuner om forståelsen av bestemmelsen tyder på at det kan være grunn til å gjøre den klarere, slik at det ikke blir rom for misforståelser.

Departementet viste til at lovens § 18 nr. 2 første punktum, som gjelder vedtak om innføring av parlamentarisme i kommunen/fylkeskommunen, fastsetter at slikt vedtak må være gjort senest 31. desember i nest siste år av valgperioden. Tilsvarende ordlyd bør benyttes i § 7 nr. 3. Departementet foreslo at loven § 7 endres i samsvar med dette.

Departementet presiserte at forslaget til lovendring ikke innebærer noen realitetsendring i innholdet. Den er en presisering av lovteksten, i tråd med det som tidligere er lagt til grunn.

9.1.3 Høringsinstansene

Departementets forslag får oppslutning fra høringsinstansene, som enten slutter seg til forslaget eller uttaler at de ikke har merknader.

9.1.4 Departementets merknader og forslag

Departementet foreslår at loven § 7 nr. 3 endres som foreslått i høringsnotatet. Vedtak om endring i kommunestyrets/fylkestingets medlemstall må dermed være gjort senest 31. desember i nest siste

år av valgperioden, det vil si innen siste årsskifte før et nytt valg. Dette innebærer to fordeler: Lovteksten blir mer entydig, og den blir i samsvar med bestemmelsen om frist for vedtak om innføring av parlamentarisk styringsmodell. Det følger av det som er sagt foran at forslaget ikke vil innebære noen endring av gjeldende rett.

Som eksempel på hva forslaget innebærer vil departementet peke på at vedtak om å endre kommunestyrets medlemstall for valgperioden 2007 – 2011 må være gjort senest 31. desember 2006.

9.2 Tidspunkt for godkjenning av lokalvalg

9.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 17 nr.1 fastsetter følgende:

«Så snart valgoppgjøret er avsluttet, innkalles til konstituerende møte i det nyvalgte kommunestyre og fylkesting. Møtet kalles sammen av tjenestegjørende ordfører eller fylkesordfører med minst 14 dagers varsel, og holdes innen utgangen av oktober måned. Det er vedtaksført når minst 2/3 av medlemmene er til stede.»

Kommuneloven § 17 nr. 2 fastsetter at det i det konstituerende møtet *skal* velges formannskap (fylkesutvalg), ordfører (fylkesordfører) og varaordfører for den nye valgperioden. Videre heter det at det i møtet også *bør* velges medlemmer av kommunale (fylkeskommunale) nemnder, og ledere for disse, hvis det ikke er overlatt til vedkommende nemnd selv å velge disse. Loven § 19 nr. 3 fastsetter dessuten at kommunestyret/fylkestinget – i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform – skal velge kommuneråd/fylkesråd, dersom ordningen videreføres.

Valgloven § 13-4 inneholder regler om egen-godkjenning av kommunestyrevalg/fylkestingsvalg, regler som gjaldt for første gang i 2003. Paragrafens første ledd fastsetter at det nyvalgte kommunestyre/fylkestinget treffer vedtak om hvorvidt kommunestyrevalg/fylkestingsvalg er gyldig. Valget skal kjennes ugyldig dersom det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på mandatfordelingen mellom listene og som det ikke er

mulig å rette (paragrafens annet og tredje ledd). Dersom valget kjennes ugyldig, skal det sendes melding om dette til departementet, som påbyr omvalg, jf. fjerde ledd i paragrafen.

Verken valgloven eller kommuneloven har bestemmelser om *når* kommunestyret/fylkestinget skal foreta godkjenning av valget. I departementets elektroniske valghåndbok, kapittel 22, heter det:

«Det er forutsatt at godkjenningen av valget skal skje i det nyvalgte kommunestyrets [fylkestingets] konstituerende møte. (...) Etter departementets syn vil det skape best indre konsistens i regelverket dersom valget godkjennes før kommunestyret [fylkestinget] velger formannskap [fylkesutvalg] og ordfører [fylkesordfører]. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at godkjenning – eventuelt underkjenning – av valget tas opp som sak nr. 1 i det konstituerende møtet, og at tjenestegjørende ordfører [fylkesordfører] leder behandlingen av saken. Dersom kommunestyret [fylkestinget] finner at valget er gjennomført i henhold til regelverket, godkjennes valget. Deretter velges formannskap [fylkesutvalg], ordfører [fylkesordfører] osv.»

9.2.2 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet uttalte departementet at tidspunktet for godkjenning av valget bør reguleres i lovverket slik at det ikke kan være tvil om dette. Loven bør ha en bestemmelse om at kommunestyret/fylkestinget som første sak i det konstituerende møtet tar stilling til om valget skal godkjennes. I tillegg bør kommunestyret/fylkestinget, når det er holdt direkte valg av kommunedelsutvalg, ta stilling til dette valget før man foretar andre valg. De valg som loven i dag påbyr i det konstituerende møtet avholdes når valget/valgene er godkjent.

Det bør fremgå av lovteksten at valg av formannskap/fylkesutvalg m.m. ikke kan foretas før kommunestyrevalget/fylkestingsvalget er formelt godkjent.

Departementet foreslo en endring av § 17 nr. 2, slik at det blir fastsatt at kommunestyret /fylkestinget, som første sak i det konstituerende møtet, skal ta stilling til om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget (og eventuelt direkte valg av kommunedelsutvalg) er gyldig. Dette skal behandles, før man foretar valg av formannskap/fylkesutvalg, ordfører/fylkesordfører og varaordfører. Forslaget innebærer en lovfesting av den praksis departementet anbefalte ved de konstituerende møtene etter valget i 2003, da bestemmelsene om egengodkjenning av valget gjaldt for første gang.

9.2.3 Høringsinstansene

Departementets forslag i høringsnotatet fikk bred oppslutning fra høringsinstansene, som enten uttaler at de ikke har merknader eller slutter seg til forslaget uten nærmere kommentarer.

9.2.4 Departementets merknader og forslag

Departementet legger til grunn at den eneste naturlige dagsorden for det konstituerende møtet i kommunestyret/fylkestinget må være at en tar stilling til om organene er gyldig valgt, før man foretar valg til andre folkevalgte organer. I de tilfeller hvor kommunedelsutvalg er valgt ved direkte valg, bør gyldigheten av disse valgene prøves før man foretar andre valg.

Departementet fremmer forslag om at loven § 17 nr. 2 endres i tråd med det som ble foreslått i høringsnotatet, med den endringen at bestemmelsen om godkjenning av direkte ordførervalg tas ut av lovteksten. Dette fordi departementet ikke fremmer forslag til lovbestemmelser om direkte ordførervalg.

10 Om Longyearbyen lokalstyre

10.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Longyearbyen lokalstyre er navnet på den lokale styringsordningen i Longyearbyen på Svalbard. Ordningen er regulert i lov 17. juli 1925 nr. 11 (svalbardloven) kapittel 5, og bygger på prinsippene i kommuneloven, men med en noe enklere utforming. Det er gitt en egen saksbehandlingsforskrift for Longyearbyen lokalstyre (forskrift 12. desember 2001 nr. 1392) som er helt i samsvar med saksbehandlingsreglene i kommuneloven. Også framover bør de samme prinsippene og ordningene gjelde for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene. Når regelverket for kommunene utvikles og endres, er det derfor naturlig å foreslå tilsvarende endringer for Longyearbyen lokalstyre med mindre spesielle grunner tilsier noe annet. Dette ble lagt til grunn da regelverket om kommunal revisjon ble endret, og bør også legges til grunn ved denne revisjonen av kommuneloven.

I høringsnotatet ble det foreslått endringer i svalbardloven for Longyearbyen lokalstyre på følgende seks områder:

- Direkte valg av ordfører.
- Lovfesting av komitémodellen.
- Endring i regler for valg til folkevalgte organer.
- Bestemmelsen om møteoffentlighet.
- Adgangen til åremålsansettelse.
- Bestemmelse om innbyggerinitiativ.

Komitémodellen har ikke tidligere vært regulert i kommuneloven (eller svalbardloven). Valg til folkevalgte organ er utformet likt i kommuneloven og saksbehandlingsforskriften for Longyearbyen lokalstyre. Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at de foreslåtte endringer i kommuneloven, også gjøres i svalbardloven. Åremålsansettelser og innbyggerinitiativ er i dag bare regulert i kommuneloven, ikke i svalbardloven. Det ble foreslått tilsvarende regler i svalbardloven.

10.2 Høringsinstansene

Ingen andre enn Longyearbyen lokalstyre selv og Justisdepartementet har uttalt seg om forslagene som gjelder Longyearbyen lokalstyre. Lokalstyret slutter seg til departementets vurderinger. I tillegg har lokalstyret påpekt at forslaget om lovfesting av komitémodellen ikke er fulgt opp med lovendringsforslag i svalbardloven. Lokalstyret har også vist til at lovhenviisningen til kommuneloven § 24 nr. 3 i forslaget til ny § 39 a i svalbardloven, vil være § 24 nr. 2, etter forslaget til endring i kommuneloven.

Longyearbyen lokalstyre har dessuten noen merknader og forslag som går ut over det som var foreslått i høringsnotatet for Longyearbyen lokalstyre:

Departementet har foreslått en presisering i kommuneloven § 7 nr. 3 om endring av medlems-tall i kommunestyret. Longyearbyen lokalstyre konstaterer i høringsuttalelsen at bestemmelsen om fastsetting av medlemstall i lokalstyret er forskjellig fra kommunelovens bestemmelser, men fremmer likevel ikke noe forslag om endringer i svalbardloven § 34.

Departementet har foreslått en endring i kommuneloven § 17 nr. 2 om hva som skal gjøres i det konstituerende møtet for nytt kommunestyre. Longyearbyen lokalstyre kommenterer at saksbehandlingsforskriften bør endres tilsvarende.

I tillegg har *Longyearbyen lokalstyre* tatt opp spørsmålet om utvidet myndighet i hastesaker. Lokalstyret skriver følgende om dette i sin høringsuttalelse:

«Longyearbyen lokalstyre var i 2002 i dialog med Justisdepartementet om kommunelovens § 13 om utvidet myndighet i hastesaker også burde gjøres gjeldende for Longyearbyen lokalstyre. Dette ble fra vår side begrunnet med at det i enkelte saker vil være behov for å fatte beslutninger så raskt at det ikke er tid til å kalle inn for eksempel lokalstyret. Justisdepartementet klargjorde i sitt svar datert 24.05.02 at Longyearbyen lokalstyre hadde adgang til å foreta slik delegasjon i alle saker der det ikke er et krav i loven at lokalstyret selv skal fatte avgjørelsen. Slik delegasjon er gitt fra lokalstyret til

administrasjonsutvalget (tilsvarer formannskapet i kommunene). Det har ikke vært behov for å fatte hastedtak i saker som lokalstyret selv må avgjøre, men Longyearbyen lokalstyre kan ikke se bort fra at dette vil kunne skje i fremtiden. Longyearbyen lokalstyre ser heller ingen tungtveiende argumenter for at Longyearbyen lokalstyre skal ha andre bestemmelser om hastedtak enn kommunene. I forbindelse med den lovrevisjon som nå foretas vil vi derfor be om at en tilsvarende bestemmelse som kommunelovens § 13 også gjøres gjeldende for Longyearbyen lokalstyre.»

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse om forholdet til Longyearbyen lokalstyre støttet lokalstyrets forslag.

10.3 Departementets merknader og forslag

Komitémodellen bør reguleres tilsvarende i svalbardloven som i kommuneloven, regler om dette foreslås tatt inn i ny § 36 a i svalbardloven.

Endringer i reglene om valg til kommunale nemnder som foreslås her i proposisjonen, bør Justisdepartementet sørge for blir gjort tilsvarende i saksbehandlingsforskriften for Longyearbyen lokalstyre.

Det ble i høringsnotatet drøftet behovet for å utvide kommunelovens adgang til åremålsansettelser. Stillingskategoriene leder av foretak og ombud var omtalt, men det ble ikke foreslått konkrete lovendringer. Kommuneloven har allerede i dag en adgang som går lenger enn arbeidsmiljøloven, som bare gir adgang til å ansette øverste leder av virksomheten på åremål. Det følger av kommuneloven § 24 nr. 3 (etter endringsforslaget blir det § 24 nr. 2) at kommunestyret selv kan bestemme at

«ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Slikt åremål skal være på minst seks år».

Departementet vurderer det slik at en tilsvarende regel bør gjøres gjeldende for Longyearbyen lokalstyre og foreslår konkret lovendringsforslag i ny § 39 a i svalbardloven. I vurderingen av om en stilling er «ledende administrativ», legges til grunn de samme kriterier som etter kommuneloven.

Kommuneloven fikk i 2003 en bestemmelse om innbyggerinitiativ i § 39 a, som gir innbyggerne en mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsorden i kommunen. En tilsvarende ordning gjelder

ikke for Longyearbyen lokalstyre. I forbindelse med forslaget til presisering av bestemmelsen som foreslås i denne proposisjonen, foreslår departementet at en tilsvarende bestemmelse tas inn som ny § 44 a i svalbardloven.

Svalbardloven § 34 har regler om medlemstall i lokalstyret, men sier ikke noe om endring av medlemstallet. Departementet foreslo i høringsnotatet en presisering av kommuneloven § 7 nr. 3 for å få bedre fram når vedtak om eventuell endring av medlemstall må vedtas for å få virkning fra kommende valgperiode. Longyearbyen lokalstyre har kommentert at bestemmelsen i svalbardloven er forskjellig fra kommuneloven på dette punktet, men er usikre på om det er behov for en presisering i svalbardloven. Justisdepartementet har imidlertid uttalt at det kan være grunn til å ta inn en bestemmelse tilsvarende kommuneloven § 7 nr. 3 i svalbardloven § 34 nytt fjerde ledd. Det fremmes derfor forslag til § 34 nytt andre punktum i tredje ledd i svalbardloven i samsvar med forslaget til justert § 7 nr. 3 i kommuneloven.

Det er foreslått en tilføyelse i kommuneloven § 17 nr. 2 om godkjenning av valget i det konstituerende møte. Justisdepartementet bør sørge for en tilsvarende endring av § 2 i saksbehandlingsforskriften for Longyearbyen lokalstyre, som omhandler det samme.

Siden det ikke er aktuelt å foreslå endringer i kommuneloven med hensyn til direkte valg av ordfører, foreslås dette heller ikke for Longyearbyen lokalstyre (direkte valg av leder av lokalstyret). Det foreslås heller ikke endringer i regelverket for møteoffentlighet. Departementet vil komme tilbake til dette når eventuelle endringer i regler for møteoffentlighet behandles i kommuneloven.

En bestemmelse om utvidet myndighet i hastesaker for Longyearbyen lokalstyre var ikke foreslått i høringsnotatet, men er tatt opp særskilt av Longyearbyen lokalstyre i deres høringsuttalelse. Forslaget anses som ukontroversielt og i tråd med at de samme prinsippene bør gjelde for lokalstyreordningen på Svalbard som for kommunene på fastlandet. Det skal bemerkes at forslaget ikke har sammenheng med de endringene som her foreslås i kommuneloven. Men lovteknisk sett gir det best sammenheng i lovverket om dette forslaget tas i forbindelse med de andre endringene i svalbardloven som foreslås i denne proposisjonen. Det foreslås derfor tatt inn en bestemmelse om utvidet myndighet i hastesaker i svalbardloven ny § 36 b.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne proposisjonen foreslås enkelte endringer i kommuneloven. Departementet foreslår at komitémodellen lovfestes som en organisasjonsform med kommunestyrekomiteer eller fylkestingskomiteer. Lovendringen innebærer ingen pålegg om å endre kommuners eller fylkeskommuners organisasjonsmodeller. Organisasjonsmodellen innebærer en lovfesting av den praksis som har utviklet seg de siste 10-15 årene. Komiteemedlemmer har rett til godtgjøring, på linje med medlemmer av faste utvalg, men vil ellers ikke i seg selv ha noen økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene.

Departementet foreslår videre at praksis rundt valg av medlemmer til folkevalgte organ etter ordningen «flertallsvalg etter forholdsvalgsprinsippet» lovfestes som avtalevalg. Forslaget innebærer ingen økonomisk administrative konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene.

Det foreslås at kommunelovens særskilte stillings- og kvalifikasjonskrav for regnskapsansvarlig oppheves. Den enkelte kommune og fylkeskommune må fortsatt sørge for tilstrekkelig regnskap-

skyndig kompetanse. Lovendringen antas ikke å innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner.

Departementet foreslår en viss utvidelse av adgangen til ansettelse på åremål. Presiseringen innebærer ingen nye pålegg og har således ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Øvrige forslag innebærer endringer eller presiseringer i bestemmelser som har vist seg ikke å fungere helt etter intensjonen eller som ikke er tilstrekkelig presise. Forslagene innebærer ingen nye materielle plikter, og heller ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner.

For staten innebærer forslaget ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser. Det legges ikke opp til endringer i systemet for statlige overføringer til kommunesektoren, heller ikke økte overføringer.

Det foreslås ingen lovendringer som griper direkte inn i andre departementers fagområder.

12 Merknader til de enkelte bestemmelser

Merknader til endringer i kommuneloven:

Til § 7 nr. 3:

Forslaget innebærer ingen realitetsendring i dagens bestemmelse. Det foreslås en presisering av lovteksten i tråd med det som tidligere er lagt til grunn.

Til § 10 a:

Bestemmelsen er ny.

Nr. 1: Myndighet til opprettelse av komiteer er lagt til kommunestyret/fylkestinget selv, og kan dermed ikke videredelegeres. Komiteene er saksforberedende organer, og kan ikke tildeles avgjørelsesmyndighet. De kan avgi formelle innstillinger i saker som skal avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. Til det å være saksforberedende organ hører også myndighet til å arrangere høringer eller debatter i tilknytning til de saker komiteen har til behandling. Videre kan komiteene fungere som såkalte politiske verksteder, ved for eksempel å ta opp nye saker.

Nr. 2: Utgangspunktet er at samtlige medlemmer av kommunestyret/fylkestinget velges til komiteer når en komitémodell innføres. Kommunestyret/fylkestinget selv kan imidlertid bestemme at ordfører/fylkesordfører kan fritas fra valget. Kontrollutvalgsmedlemmer som også er medlemmer av kommunestyret/fylkestinget er utelukket fra valg.

Nr. 3: Valg til komiteene skjer på bakgrunn av innstilling fra en valgnemnd, slik regelen også er ved ordinært avtalevalg etter foreslått § 38 a. Det kreves imidlertid ikke enighet i kommunestyret/fylkestinget for at valget anses gjennomført. Simpelt flertall er tilstrekkelig.

Nr. 4: Bestemmelsen gir særregler ved valg til komiteene. Til forskjell fra avtalevalg kreves det ikke kjønnsmessig balanse etter lovens ordinære regler. Bestemmelsen setter krav til forholdsmessighet for begge kjønn i alle komiteene sett under ett. Valg til alle komiteer må derfor skje samlet. Regelen innebærer at dersom den kjønnsmessige fordeling blant de som skal velges til komiteene for eksempel er 40 prosent kvinner og 60 prosent menn, skal det samme fordelingstall benyttes ved valg til den enkelte komité. Den kjønnsmessige

fordeling blant varamedlemmene skal være lik som ved valg av faste medlemmer. Valgbare varamedlemmer er imidlertid kun kommunestyrets/fylkestingets varamedlemmer. Kravet til forholdsmessighet betyr også at dersom kommunestyret/fylkestinget bestemmer at det skal legges ned en komité eller opprettes en ny, må sammensetningen for alle komiteer vurderes på nytt. Samtlige kommunestyrerepresentanter (og møtende varamedlemmer) er stemmeberettigede ved valg til komiteene.

Nr. 5: Dette er en særregel som regulerer forholdet i de tilfeller et kommunestyre-/fylkestingsmedlem trer endelig ut av kommunestyret/fylkestinget. Vedkommendes varamedlem (jf. § 16 nr. 2) vil da tre inn i, ikke bare i den uttreddes plass i kommunestyret/fylkestinget, men også i aktuell komité. Hovedregelen om nyvalg ved uttredd fra annet folkevalgt organ enn kommunestyret/fylkestinget, gjelder ikke for komiteene, jf. § 16 nr. 3.

Nr. 6: For videre saksutredning eller til å utrede særskilte spørsmål knyttet til saker komiteen har til behandling, kan komiteene opprette arbeidsutvalg med mindre kommunestyret/fylkestinget har bestemt noe annet. Arbeidsutvalgene kan ikke gis avgjørelsesmyndighet.

Nr. 7: Komiteene velges for hele valgperioden. Som for faste utvalg kan imidlertid kommunestyret/fylkestinget foreta omorganiseringer i perioden.

Til § 12 nr. 4:

Den foreslåtte endringen innebærer at det enkelte kommunedelsutvalg ved vanlig flertall, kan beslutte å delegere myndighet til egen administrasjon. Formelt gjøres dette ved at lederen av administrasjonen i kommunedelen får myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Denne ordningen er i samsvar med det som ellers er kommunelovens system for videredelegering (til administrasjonssjefen). Bestemmelsen sikrer kommunestyret muligheten til å nekte videredelegering, men det kreves ikke noen aktiv handling fra kommunestyrets side for å åpne for delegasjon. Den myndighet som kan delegeres til kommunedelsad-

ministrasjonen tilsvarende den myndighet som kan legges til ledere eller arbeidsutvalg tilknyttet faste utvalg eller til kommunens administrasjonssjef.

Til § 14 nr. 1 første ledd bokstav a):

Hovedregelen også ved valg til kommunedelsutvalg er at innbyggerne er valgbar uansett hvor de bor i kommunen. Det foreslås at kommunestyret kan vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommunedel, er valgbar til kommunedelsutvalg. Spørsmålet om hvorvidt et slikt bostedskrav skal gjøres gjeldende, må diskuteres konkret av det enkelte kommunestyre.

Til § 16:

Nr. 1: Paragrafens første ledd annet punktum fastsetter i dag regler for innkalling av varamedlemmer når et organ er valgt ved forholdsvalg. Dette foreslås endret til å gjelde i alle tilfelle – både når organet er valgt ved forholdsvalg og ved avtalevalg.

Nr. 2: Regelen for opprykk ved ledig representantplass i formannskap/fylkesutvalg foreslås endret, jf. § 16 nr. 3. Som en følge av dette gjøres en endring i paragrafens annet ledd slik at den kun gjelder ved opprykk i kommunestyret/fylkestinget når en representantplass blir ledig.

Nr. 3: Det foreslås at ledige plasser i formannskapet eller fylkesutvalget skal fylles ved suppleringsvalg, på samme måte som det som gjelder for andre folkevalgte organ, med unntak av kommunestyret/fylkestinget. Regelen om nyvalg kan ikke få anvendelse på kommunestyre- og fylkestingskomiteer opprettet i medhold av § 10 a. På grunn av kravet til gjennomgående representasjon vil medlemmer i slike komiteer også sitte i kommunestyret/fylkestinget. Ved varig forfall i kommunestyret eller fylkestinget er regelen at varamedlem trer inn i kommunestyret/fylkestinget, jf. § 16 nr. 2. Vedkommende må da også tre inn i den komiteen uttrede fra kommunestyre-/fylkestingsmedlem tilhørte, jf. § 10 a nr. 5.

Suppleringsvalg skal skje fra den samme gruppen som det uttrede medlemmet tilhørte.

Nr. 5: Suppleringsvalg til ledige vararepresentantplasser skal skje fra den gruppen som har for få vararepresentanter. Regelen gjelder i dag kun ved forholdsvalg. Lovforslaget innebærer at den også vil gjelde ved avtalevalg.

Nr. 6: Det foreslås regler om hvordan suppleringsvalget skal gjennomføres. Den gruppen som har en ledig plass peker selv ut kandidaten til plassen. Kommunestyret eller fylkestinget velger deretter vedkommende, dersom de formelle valgbarhetsvilkårene er oppfylt. Dette er i samsvar med

det som gjelder ved suppleringsvalg til kommunestyret/fylkestinget i løpet av valgperioden, når det ikke er flere valgbar kandidater igjen på den opprinnelige listen. I de tilfeller suppleringsvalget skjer i formannskapet/fylkesutvalget, jf. delegasjonsregelen i § 16 nr. 5 siste punktum, skal melding om forslag til kandidat sendes vedkommende organ.

Til § 17 nr. 2:

Da den nye valgloven ble vedtatt i 2002, ble det bestemt at de nyvalgte kommunestyrene/fylkestingene skulle foreta egengodkjenning av valgoppgjøret. Det ble ikke gitt bestemmelser om når denne egengodkjenningen skulle finne sted. Det lovfestet at kommunestyret/fylkestinget skal ta stilling til valgets gyldighet som første sak i konstituerende møte etter § 17. Dette er i tråd med praksis.

Til § 24 nr. 2:

Bestemmelsen inneholder en presisering om at ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak kan ansettes på åremål. Presiseringen innebærer ingen realitetsendring. Bestemmelsen om åremål utvides til å omfatte kommunale ombud. Det er også gjort mindre språklige endringer i lovteksten, uten at dette innebærer realitetsendring.

Gjeldende bestemmelse i nr. 2 om regnskapsansvarlig foreslås opphevet. Ny § 24 nr. 2 foreslås å regulere ansettelse på åremål. Nåværende § 24 nr. 4 blir ny nr. 3.

Til § 29:

Nr. 1: Som en følge av at komitémodellen foreslås lovregulert som eget folkevalgt organ på linje med faste utvalg, tas kommunestyre- og fylkestingskomiteene med i oppregningen av organ hvor saksbehandlingsreglene er gjort obligatoriske.

Nr. 3 og 4: Som følge av at det foreslås en ny § 38 a om avtalevalg ved valg til folkevalgte organer, foretas en presisering i lovteksten slik at lovhenvisningene blir korrekte.

Nr. 6: Kommunelovens ordinære regler for valg til folkevalgte organ gjelder ikke. I stedet er det fastsatt egne regler i § 10 a for valg til kommunestyre- og fylkestingskomiteer. Dette presiseres i bestemmelsen om saksbehandlingsreglenes virkeområde.

Til § 35 nr. 4:

Det foreslås lovfestet en regel om avtalevalg i ny § 38 a. Hovedregelen om valg til folkevalgte organ

endres i samsvar med dette, slik at valget skal skje ved forholdsvalg dersom minst ett medlem krever det, ellers som avtalevalg.

Til § 38:

Bestemmelsen regulerer i dag flertallsvalg ved valg til folkevalgte organer. Regelen anses overflødig ved siden av de foreslåtte regler om avtalevalg etter § 38 a. Flertallsvalg er kun aktuelt hvor det skal velges enkeltrepresentanter, for eksempel kommunens representant i et organ utenfor kommunen, leder/nestleder i utvalg eller ved suppleringsvalg til folkevalgte organer. Bestemmelsen foreslås endret i samsvar med dette.

Til § 38 a:

Bestemmelsen er ny.

Paragrafen regulerer valg av folkevalgte organer ved avtalevalg, og innebærer en lovfesting av den praksis som har utviklet seg i kommuner og fylkeskommuner på dette området.

Valget skal gjennomføres basert på et enstemmig vedtak i kommunestyret eller fylkestinget. Dersom noe medlem stemmer imot at valget holdes på denne måten, må det gjennomføres som forholdsvalg. Til grunn for valget ligger en innstilling, for eksempel fra en valgnemnd. Innstillingen skal inneholde et antall navn som tilsvarer antall medlemmer i vedkommende organ, og benevnning på det partiet/den gruppen vedkommende representerer. I tillegg kan innstillingen inneholde forslag på vararepresentanter.

De regler som i dag gjelder den kjønnsmessige sammensetningen av organer valgt ved flertallsvalg, får tilsvarende anvendelse ved avtalevalg. Reglene gjelder organet som helhet. Dette innebærer at begge kjønn skal være representert dersom gruppen får valgt to eller tre representanter. Blir det valgt fire eller flere representanter, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent av de som velges. Tilsvarende gjelder for vararepresentantene. Dersom et kjønn vil få færre representanter enn det som følger av reglene, må man foreta en justering i innstillingen ved at representanter for det underrepresenterte kjønn settes inn slik at man oppfyller lovens krav.

Ved valg av organer med lovfestet krav til gjennomgående representasjon skal reglene om kjønnsmessig sammensetning av organene følges så langt det er mulig.

Til § 39 a:

I bestemmelsens første ledd er det foretatt en språklig klargjøring. Dette innebærer ingen realitetsendring i forhold til tidligere bestemmelse.

Nr. 2: Hovedregelen er at kommunestyret/fylkestinget må ta stilling til forslaget innen 6 måneder. Forslag knyttet til sak som inngår i en pågående planprosess etter plan- og bygningsloven vil mest hensiktsmessig behandles i forbindelse med denne. Det vises til at plan- og bygningsloven i § 16-1 har bestemmelser om innbyggernes rett til medvirkning i planprosesser. Initiativforslag bør ikke behandles løsrevet fra denne sammenhengen. Det foreslås derfor at det kan gjøres unntak fra 6 måneders fristen i disse tilfellene.

Nr. 3: Endringene er en presisering av hvordan gjeldende bestemmelse er fortolket og praktisert. Disse bygger på presiseringer gitt i lovens forarbeid, men som ikke fremgår av lovens ordlyd direkte. Det slås nå fast at et forslag som har samme innhold som et annet forslag fremmet etter § 39 a eller en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden, ikke kan fremmes i samme valgperiode. Det er også foretatt en språklig forenkling av bestemmelsen, uten at dette innebærer noen realitetsendring.

Merknader til endringer i svalbardloven:

Til § 34:

Bestemmelsen klargjør at Longyearbyen lokalstyre kan gjøre endring i medlemstallet og når dette må gjøres for å få virkning for kommende valgperiode. Bestemmelsen tilsvarer kommuneloven § 7 nr. 3.

Til § 36 a:

Bestemmelsen regulerer bruk av lokalstyrekomiteer og tilsvarer regelen i kommuneloven § 10 a.

Til § 36 b:

Bestemmelsen regulerer adgangen til utvidet myndighet i hastesaker og tilsvarer regelen i kommuneloven § 13.

Til § 39 a:

Bestemmelsen regulerer bruk av åremål for Longyearbyen lokalstyre på tilsvarende måte som for kommunene.

Til § 44 a:

Bestemmelsen regulerer ordningen med innbyggerinitiativ for Longyearbyen lokalstyre på tilsvarende måte som for kommunene.

Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
(komitémodell, avtalevalg m.m.)

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107
om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komité-
modell, avtalevalg m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 nr. 3 skal lyde:

3. Endring av medlemstallet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv *senest 31. desember i nest siste år av valgperioden*, med virkning for kommende valgperiode.

Ny § 10 a skal lyde:

§ 10 a. Kommunestyrekomiteer. Fylkestingskomiteer.

1. *Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer som saksforberedende organ for kommunestyret og fylkestinget. Komiteene kan ikke gis avgjørelsesmyndighet. Slike komiteer skal ha minst tre medlemmer.*

2. *Kommunestyret og fylkestinget deler selv alle kommunestyrets og fylkestingets medlemmer inn i kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer, og velger leder og nestleder til komiteene. Medlemmer av kontrollutvalget som også sitter i kommunestyret eller fylkestinget, er utelukket fra valg til komiteene. Ordfører og fylkesordfører kan fritas fra valget dersom kommunestyret eller fylkestinget bestemmer det.*

3. *Valget gjennomføres på grunnlag av innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer til komiteene. Innstillingen skal inneholde et antall navn som tilsvarer antall medlemmer i hver komité med angivelse av den gruppe medlemmet representerer. I tillegg kan innstillingen inneholde et antall varamedlemmer for hver gruppe som tilsvarer antall medlemmer gruppen skal ha, med tillegg av to. Innstillingen vedtas med simpelt flertall.*

4. *Komiteene skal sammensettes forholdsmessig etter den kjønnsmessige fordeling blant de som skal velges. Varamedlemmer til komiteene velges på samme måte blant kommunestyrets og fylkestingets varamedlemmer.*

5. *Ved varig uttreden eller forfall til kommunestyret og fylkestinget etter § 16 nr. 2 skal vedkommende*

varamedlem tre inn i den kommunestyrekomité eller fylkestingskomité som den uttredende tilhørte.

6. *Komiteene kan opprette arbeidsutvalg hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.*

7. *Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer.*

§ 12 nr. 4 skal lyde:

4. *Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.*

§ 14 nr. 1 bokstav a første ledd skal lyde:

a) *Valgbar og pliktig til å ta imot valg er den som har stemmerett ved valg til kommunestyre og fylkesting, og som på valgdagen står innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune eller i en av kommunene i fylket. Ved valg til kommunedelsutvalg kan kommunestyret vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommunedel, er valgbare.*

§ 16 nr. 1 annet punktum skal lyde:

Varamedlemmer innkalles fra den gruppe hvor det er forfall.

§ 16 nr. 2 første punktum skal lyde:

2. *Hvis medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget trer endelig ut eller får varig forfall, trer varamedlemmer fra vedkommende gruppe inn i deres sted i den nummerorden de er valgt hvis organet er valgt ved forholdsvalg.*

§ 16 nr. 3 skal lyde:

3. *Dersom et medlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre og fylkesting, kommunestyrekomité eller fylkestingskomité trer endelig ut, vel-*

ges nytt medlem, selv om det er valgt varamedlem. *Organet skal suppleres* fra den samme gruppe som den uttredende tilhørte. Viser det seg at denne fremgangsmåten fører til at et kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av medlemmene i organet, skal det *så langt det er mulig* velges nytt medlem fra det underrepresenterte kjønn.

§ 16 nr. 5 annet punktum skal lyde:

Suppleringsvalg skal skje fra den gruppen som har et utilstrekkelig antall varamedlemmer.

§ 16 ny nr. 6 skal lyde:

6. Ved suppleringsvalg etter nr. 3 og nr. 5 kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige plassen. Gruppen underretter deretter kommunestyret eller fylkestinget, som velger vedkommende dersom de lobestemte vilkår er oppfylt. Tilsvarende gjelder ved suppleringsvalg i henhold til nr. 5 siste punktum.

§ 17 nr. 2 skal lyde:

2. 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. Dersom kommunen har avholdt direkte valg til kommunedelsutvalg, tar kommunestyret stilling til gyldigheten av dette valget før øvrige valg foretas. Når det er avgjort at valg som nevnt i første og annet punktum er gyldige, foretas valg av formannskap eller fylkesutvalg, ordfører eller fylkesordfører og varaordførere for den nye valgperioden. I møtet bør det også velges medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale nemnder, og ledere for disse, hvis det ikke er overlatt til vedkommende nemnd selv å foreta dette valget.

§ 24 nr. 2 skal lyde:

2. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger, herunder ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak, skal ansettes på åremål. Det samme gjelder for ombud. Åremålsperioden skal være på minst seks år.

Nåværende § 24 nr. 4 blir nr. 3.

§ 29 nr. 1 skal lyde:

1. Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg, faste utvalg, kommunestyrekomiteer, fylkestingskomiteer, kommunedelsutvalg, kommuneråd og fylkesråd samt kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover.

§ 29 nr. 3 siste punktum skal lyde:

Det kan likevel ikke gjøres unntak fra §§ 36 til 38 a.

§ 29 nr. 4 siste punktum skal lyde:

Bestemmelsene i §§ 36 til 38 a kommer likevel ikke til anvendelse.

§ 29 ny nr. 6 skal lyde:

6. Bestemmelsene i §§ 36 til 38 a gjelder ikke for kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer.

§ 35 nr. 4 skal lyde:

4. Valg av medlemmer av nemnder holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som avtalevalg.

§ 38 skal lyde:

§ 38. Flertallsvalg. Ansettelse.

Ved flertallsvalg og ansettelse er den valgt eller ansatt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmer. Hvis ingen får slikt flertall, holdes ny avstemning. Ved denne er den valgt eller ansatt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres ansettelse av møtelederen, mens valg avgjøres ved loddtrekning.

Ny § 38 a skal lyde:

§ 38 a. Avtalevalg

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv enstemmig vedta at valg til folkevalgte organer skal foregå som avtalevalg etter denne paragrafen.

2. Valget gjennomføres på grunnlag av innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer til organet. Innstillingen skal inneholde et antall navn som tilsvarer antall medlemmer i organet med angivelse av den gruppe medlemmet representerer. I tillegg kan innstillingen inneholde et antall varamedlemmer for hver gruppe som tilsvarer antall medlemmer gruppen skal ha, med tillegg av to. Innstillingen vedtas enstemmig av kommunestyret eller fylkestinget.

3. Skal det velges fire medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant dem som velges. Skal det velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Viser det seg at et kjønn vil få færre medlemmer enn det som følger av disse regler, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg til arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse reglene følges så langt det er mulig.

4. Ved valg av varamedlemmer gjelder nr. 3 tilsvarende.

§ 39 a skal lyde:

§ 39 a. Innbyggerinitiativ

1. Innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes 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.

2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

3. I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har

a) samme innhold som et tidligere forslag fremmet etter denne bestemmelse, eller

b) samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden.

4. Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragraf og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler.

II

I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard gjøres følgende endringer:

§ 34 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Endring av medlemstallet vedtas av lokalstyret selv senest 31. desember i nest siste år av valgperioden, med virkning for kommende valgperiode.

Ny § 36 a skal lyde:

Lokalstyret kan selv opprette lokalstyrekomiteer som saksforberedende organ for lokalstyret. Kommuneloven § 10 a får tilsvarende anvendelse så langt den passer.

Ny § 36 b skal lyde:

Lokalstyret kan selv bestemme at administrasjonsutvalget eller et fast utvalg 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.

Melding om vedtak truffet i medhold av denne paragraf forelegges vedkommende organ i dettes neste møte.

Ny § 39 a skal lyde:

Kommuneloven § 24 nr. 2 om åremål får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

Ny § 44 a skal lyde:

Kommuneloven § 39 a om innbyggerinitiativ får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

