

Ot.prp. nr. 42
(1991–92)

**Om lov om kommuner og
fylkeskommuner (kommuneloven)**

INNHOLD

	Side		Side
Kap.1 Hovedinnholdet i proposisjonen	7	5.1.2 Generelt om gjeldende rett	67
1.1 Innledning	7	5.1.3 Kommunestyret og fylkestinget	67
1.2 Oppbyggingen av proposisjonen	8	5.1.4 Formannskap og fylkesutvalg	71
1.3 Oppbyggingen av de enkelte kapitler ..	8	5.1.5 Nemnder	73
1.4 Sammendrag av proposisjonen	9	5.1.6 Ordfører og fylkesordfører	79
		5.1.7 Delegasjon	81
Kap. 2 Bakgrunnen for ny kommunelov	22	5.1.8 Folkeavstemninger	85
2.1 Innledning	22	5.2 Administrasjonen. Ansattes medbestemmelse	86
2.2 Kommunallovgivningen i et historisk perspektiv	22	5.2.1 Innledning	86
2.3 Gjeldende kommunelover	27	5.2.2 Administrasjonssjefen og administrasjonen	87
2.4 Kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver	29	5.2.3 Arbeidstakernes rettigheter og plikter	93
2.5 Kommunallovgivningen i de skandinaviske land	34	5.3 Parlamentarisk styreform	98
2.6 Hovedkomiteen for lokalforvaltningen .	39	5.3.1 Innledning	98
2.7 Kommunelovutvalget - opprettelse, mandat	41	5.3.2 Parlamentarisk styringsform i kommuner og fylkeskommuner	99
2.8 Høring	47	5.4 Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid	109
		5.4.1 Innledning	109
Kap. 3 Det lokale selvstyre - rammer og innhold	49	5.4.2 Frivillig samarbeid	109
3.1 Innledning	49	5.4.3 Pålagt samarbeid	113
3.2 Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag	49	5.4.4 Bestemmelser i særlov om interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid	114
3.2.1 Verdiane ved det lokale selvstyre	49	5.5 Selskapsorganisering m.m. av kommunal og fylkeskommunal virksomhet	114
3.2.2 Rammer om kommunalforvaltningen: Den statlige styringen	51		
3.2.3 Det lokale selvstyre og en ny lov om kommuner og fylkeskommuner	52	Kap. 6 Saksbehandlingsregler i folkevalgte organer	122
3.3 Høringsinstansene	53	6.1 Innledning	122
3.4 Departementets merknader	55	6.2 Generelt om lovfesting av saksbehandlingsregler	123
Kap. 4 Kommunelovens formål og virkeområde	57	6.3 Former for saksbehandling	124
4.1 Innledning	57	6.4 Møterett/møteplikt for andre enn organets medlemmer	126
4.2 En eller to kommunelover	57	6.5 Gjennomføring av møter	128
4.3 Om formålsbestemmelse i ny kommunelov	58	6.5.1 Fastsetting av møter, møteinnkalling m.v.	128
4.4 Lovens virkeområde	59	6.5.2 Møteledelse	129
4.4.1 Stedlig virkeområde. Terminologi	59	6.5.3 Behandling av saker utenom saklista. Forespørsler	130
4.4.2 Saklig virkeområde	60	6.5.4 Møtebok. Protokolltilførsel	131
4.5 Den kommunale og fylkeskommunale inndeling	63	6.6 Vedtaksførhet	132
4.6 Kommuners og fylkeskommuners navn	64	6.7 Avstemninger. Valg	133
		6.8 Saksgangen	137
Kap. 5 Rettslige rammer for organiseringen av styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner	66	6.9 Arkiv	138
5.1 «Normalmodellen» for folkevalgt styring	66	Kap. 7 Folkevalgtes rettigheter og plikter ..	140
5.1.1 Innledning	66	7.1 Innledning	140
		7.2 Rett og plikt til å ta imot valg	140

	Side		Side
7.3	Rettigheter og plikter som følger av ver- vet	143	
7.4	Økonomiske rettigheter	149	
7.5	Rekruttering til folkevalgte verv	151	
Kap. 8	Planlegging og økonomiforvaltning	153	
8.1	Innledning	153	
8.2	Generelt om behovet for særskilt lovre- gulering av økonomiforvaltningen	154	
8.2.1	Om økonomisk internstyring og nasjo- naløkonomisk styring	154	
8.2.2	Dagens kommunelover	157	
8.2.3	Hovedpunkter i Kommunelovutvalgets generelle omtale	158	
8.2.4	Departementets merknader	159	
8.3	Planlegging; økonomiplan og årsbud- sjett	159	
8.3.1	Innhold i økonomiplaner og årsbudsjett	159	
8.3.2	Nærmere om behandlingsmåten av års- budsjett og økonomiplan	163	
8.3.3	Lovbestemmelsene om budsjett- og regnskapsføringen	166	
8.4	Om overskudd/underskudd, avsetnin- ger, likviditet m.v.	169	
8.5	Låneopptak	172	
8.6	Garantiforpliktelser	179	
Kap. 9	Gjeldsforfølgning overfor kommuner og fylkeskommuner	183	
9.1	Innledning	183	
9.2	Frivillig pant	183	
9.3	Konkurs m.v.	184	
9.4	Utlegg m.v.	185	
9.5	Motregning m.v.	186	
9.6	Betalingsinnstilling	188	
Kap. 10	Internt tilsyn og kontroll	192	
10.1	Innledning	192	
10.2	Kommunestyrets og fylkestingets sty- ringsansvar	192	
10.3	Internt kontrollutvalg. Revisor. Di- striktrevisor	193	
10.4	Administrasjonssjefens kontroll- og til- synsansvar	198	
Kap. 11	Statlig tilsyn og kontroll	199	
11.1	Innledning	199	
11.2	Legalitetskontroll	199	
11.3	Godkjenningsordninger	202	
11.4	Mindretallsanke	205	
11.5	Løpende tilsyn, veiledning og rådgiv- ning	206	
11.6	Sivilombudsmannen	207	
11.7	Domstolene	208	
Kap. 12	Forvaltningsklage	209	
12.1	Innledning	209	
12.2	Klage over kommunale/fylkeskommu- nale enkeltvedtak - forvaltningsloven § 28	210	
Kap. 13	Forsøk i kommunesektoren	218	
13.1	Innledning	218	
13.2	Frikommuneordningen	218	
13.3	Reformønsker i kommuner og fylkes- kommuner	219	
13.4	Evaluering - perspektivene i St.meld. nr. 38 (1990-91) Om frikommuneforsøket	220	
13.5	Spørsmålet om en særskilt forsøks- hjemmel i den nye kommuneloven	221	
13.6	Overgang fra forsøk til ordinær virk- somhet innenfor den nye kommunelo- vens rammer	224	
13.6.1	Frist for innsending av nye forsøkssøk- nader	224	
13.6.2	Mulighet for videreføring av enkelte for- søk	225	
Kap. 14	Informasjon og offentlighet i kom- munal og fylkeskommunal forvaltning	226	
14.1	Innledning	226	
14.2	Generelt om informasjon	226	
14.3	Åpne/lukkede møter	227	
14.4	Offentlighetslovens anvendelse i kom- munal og fylkeskommunal forvaltning	229	
14.5	Folkevalgtes innsynsrett	231	
Kap. 15	Nærmere om forholdet til den kom- munele og fylkeskommunele særlovgivning	233	
15.1	Innledning	233	
15.2	Generelt	234	
15.3	Nærmere om «sterk» ikrafttredelsesbe- stemmelse	237	
15.4	Interne organisatoriske og administrati- ve forhold	238	
15.4.1	Folkevalgte organer m.v.	238	
15.4.2	Administrative forhold - opprettelse av stillinger m.v.	242	
15.5	Statlige tilsyns- og kontrollordninger ..	243	
15.5.1	Avgrensninger. Uspesifiserte tilsyns- og kontrollordninger	243	
15.5.2	Nærmere om spesifiserte tilsyns- og kontrollordninger	244	
15.6	Særskilt om forskrifter	247	
15.7	Andre forhold	248	
15.8	Særskilt om rettighetsbestemmelser og standardkrav	249	
Kap. 16	Særskilt om forholdet til interna- sjonalt regelverk	251	
16.1	Innledning	251	
16.2	Avtalen om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS)	251	
16.2.1	Generelt	251	
16.2.2	Offentlige innkjøp og forholdet til ny kommunelov	252	
16.2.3	Finansielle tjenester og kapitalbevege- lser	252	
16.3	Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre. Grunnlovsfesting	252	
16.3.1	Innledning	252	

	Side
16.3.2 Generelt om forholdet til ny kommune- lov	253
16.3.3 Særskilt om grunnlovsfesting av det lo- kale selvstyre	254
16.4 Europarådskonvensjonen om interkom- munalt grensesamarbeid	256
16.4.1 Innledning	256
16.4.2 Konvensjonen og de nordiske land	256
16.4.3 Forholdet til ny kommunelov	257
16.5 Europarådskonvensjonen om utlen- dingers politiske deltakelse på lokalt ni- vå	257
Kap. 17 Økonomiske og administrative kon- sekvenser	259
17.1 Generelt	259

	Side
17.2 Virkninger av forslaget til ny kommune- lov	259
17.2.1 Kommuner og fylkeskommuner	259
17.2.2 Staten	260
17.2.3 Innbyggerne	261
17.3 Endringer i særlovgivningen	261
17.4 Oppfølging	262
Kap. 18 Merknader til utkast til lov om kom- muner og fylkeskommuner (kommuneloven)	263
Utkast til lov om kommuner og fylkeskom- muner (kommuneloven)	308
Vedlegg	322
Lovspeil	322

Ot.prp. nr. 42

(1991–92)

Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

*Tilråding fra Kommunaldepartementet av 28. februar 1992,
godkjent i statsråd samme dag.*

KAPITTEL 1

Hovedinnholdet i proposisjonen

1.1 INNLEDNING

Denne proposisjonen inneholder forslag til en ny felles lov om kommuner og fylkeskommuner og enkelte endringer i andre lover. Departementets lovforslag bygger på Kommunelovutvalgets utredning NOU 1990:13. Lovutvalgets forslag har vært gjenstand for en omfattende høringsrunde.

De gjeldende kommunelover - kommuneloven av 12. november 1954 og fylkeskommuneloven av 16. juni 1961 - bygger i hovedsak på en organisasjonsstruktur fra kommuneloven av 1921. De opprinnelige forutsetninger om den kommunale virksomhets omfang og karakter er etter hvert blitt foreldet. Dette gjelder både saksmengde, sakenes kompleksitet, den kommunale virksomhets betydning for velferd og økonomi, og oppgavefordelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune.

Kommunene og fylkeskommunene er i dag vesentlig større forvaltningsenheter enn man opprinnelig hadde tenkt seg. Dette gjelder både saklig ansvarsområde og størrelsen av forvaltningsapparatet. Arbeidet i etterkrigstiden med oppbygningen av velferdsstaten, desentralisering av forvaltningen og en videre utvikling av det lokale folkestyret, er forhold som har bidratt til dette. Vi har også fått en selvstendig fylkeskommune med direkte valgt fylkesting, egen beskatningsrett og egen administrasjon. Videre ble det i 1985 gjennomført en omfattende revisjon av kommunenes og fylkeskommunenes inntektssystem (de statlige overføringene).

Enkelte kommuner og fylkeskommuner har hatt problemer med å finne fram til hensiktsmessige mønstre for den administrative og politiske struktur innen rammen av gjel-

dende lov. Vi har derfor fått en rekke forsøk med reformer av bl.a. styringsstrukturen. Blant de mer vidtrekkende forsøkene kan nevnes ordningen med kommunal parlamentarisme i Oslo kommune og forsøket med fylkesrådskollegium i Hedmark fylkeskommune. En hovedmålsetting med disse reformforsøkene har vært å styrke og effektivisere den folkevalgte styring med den kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosess. Etter hvert som problemet med intern koordinering av sektorinteresser har vokst, har man også i stigende grad fokusert på reformer i den administrative oppbygging som et mulig virkemiddel.

Et annet utviklingstrekk er at de ulike forvaltningsnivåenes oppgaver i større utstrekning bør ses i sammenheng med hverandre, med sikte på å få et bedre og mer helhetlig tjenestetilbud og en mer effektiv ressursbruk. Dette krever en stor grad av fleksibilitet i de rettslige skranker for organiseringen av både det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet. Problemstillingen berører ikke bare kommuneloven og fylkeskommuneloven, men også i stor grad den kommunale særlovgivningen.

Samtidig som man har arbeidet med en styrking og rasjonalisering av den sentrale styringsfunksjon i kommunene, har også spørsmålet om en geografisk desentralisering av beslutningsmyndighet - til underkommunenivå - i økende grad tiltrukket seg interesse.

Reformer rettet mot andre sider ved det kommunale og fylkeskommunale apparat har også økt behovet for en grunnleggende gjennomgang av kommunelovgivningen. Vi har

f.eks. hatt en relativt lang prosess med omfattende kommunesammenslutninger.

Det betydelige reformarbeid som Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har generert på en rekke samfunnsområder som berører kommunalforvaltningen, må også nevnes i denne forbindelse. Totalt sett har denne utviklingen skapt store utfordringer for det politiske og administrative styringssystemet i kommunesektoren.

Departementet vil videre peke på, at selv om kommunelovene er endret en rekke ganger i årenes løp, har de aldri vært gjenstand for en helhetlig vurdering og revisjon. Lovendringene har i hovedsak begrenset seg til enkeltspørsmål.

Samfunnsutviklingen har med andre ord skapt et åpenbart behov for en systematisk gjennomgang og revisjon av det eksisterende rettslige rammeverk for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. En viktig målsetting for dette arbeidet vil være å tilpasse kommunallovgivningen til den økte grad av lokalt folkestyre som Storting og regjering gjennom sitt langsiktige reformarbeid har lagt grunnlaget for.

1.2 OPPBYGGINGEN AV PROPOSISJONEN

Kapitlene i denne proposisjonen kan deles i tre hoveddeler. I tillegg kommer lovforslaget med merknader.

Første del er i hovedsak beskrivende, og utgjøres av kapittel 2.

Kapittel 2 inneholder en kort redegjørelse for den historiske utvikling av kommuneloven/fylkeskommuneloven og hovedtrekkene i gjeldende kommunallovgivning. Videre er det tatt med en generell omtale av kommunallovgivningen i de øvrige nordiske land. Kapitlet inneholder også en kort oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver, og arbeidet i Hovedkomiteen for lokalforvaltningen når det gjelder revisjonen av kommuneloven/fylkeskommuneloven. Deretter følger en redegjørelse om Kommunelovutvalgets sammensetning og mandat, og en stikkordsmessig gjengivelse av hovedpunktene i utvalgets lovforslag (NOU 1990:13) - med hovedvekt på hva som er nytt i forhold til gjeldende lovgivning. Kapitlet avsluttes med en omtale av høringsrunden for NOU 1990:13 og hovedinntrykkene etter gjennomgangen av høringsuttalelsene.

Andre del av proposisjonen omfatter kapitlene 4 - 14 (de alminnelige motiver). Disse kapitlene drøfter og fastsetter rammene for og innholdet i forslaget til ny kommunelov.

Som en optakt til de andre del, følger et

kapittel om det lokale selvstyre - rammer og innhold. Kapitlet angir hvilke retningslinjer analysen av verdigrunnlaget for det lokale selvstyre gir for utformingen av departementets lovforslag.

Videre følger en prinsipiell drøfting av den nye lovens formål og virkeområde. Deretter følger kapitler om det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet, saksbehandling i folkevalgte organer, folkevalgtes rettigheter og plikter, planlegging og økonomiforvaltning, gjeldsforfølgning, og to kapitler om henholdsvis internt tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner og statlig tilsyn/kontroll med kommunesektoren. Andre del avsluttes med et kapittel om offentlighet i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Tredje del konsentrerer seg om virkningene og oppfølgingen av forslaget til ny kommunelov. Dette gjelder kapitlene 15 - 17. Sentralt i denne delen står kapitlet om retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen, d.v.s. for den tilpasning som forutsettes mellom den nye loven og særlovgivningen for å få et samordnet og mer helhetlig rettslig rammeverk for virksomheten i kommunesektoren. Videre følger et kapittel om forholdet til internasjonalt regelverk, som inkluderer forberedelsene til en eventuell EØS-avtale og den Europeiske konvensjonen om lokalt selvstyre. Denne delen av proposisjonen avsluttes med et kapittel om de økonomiske og administrative konsekvenser av departementets lovforslag.

De to siste kapitlene - kapittel 18 og 19 - inneholder henholdsvis merknader (spesialmotiver) til de enkelte bestemmelser i lovforslaget, og forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner (og nødvendige endringer i andre lover).

1.3 OPPBYGGINGEN AV DE ENKELTE KAPITLER

Hvert kapittel har en innledning som oppsummerer hovedpunktene og konklusjonene i kapitlet. Innledningen er således et konsentrat av hvilke spørsmål som behandles, Kommunelovutvalgets forslag, høringsinstansenes synspunkter og departementets vurdering.

Resten av kapitlet er delt inn i underpunkter, ut fra en hensiktsmessighetsvurdering. Inndelingen varierer derfor noe med hvilke spørsmål som behandles og hvor mange delproblemstillinger som krever særskilt drøfting. De enkelte underpunkter er i hovedsak delt inn slik:

- gjeldende rett
- Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag
- høringsinstansene
- departementets merknader

I de tilfeller hvor departementet slutter seg til lovutvalget - og det er på de fleste punkter - er departementets merknader relativt kortfattede, med en henvisning til lovutvalgets vurdering og eventuelt en presisering av enkelte sentrale poenger.

Kapittel 18, som inneholder merknader til de enkelte lovbestemmelsene (spesialmotivene), har en litt annen oppbygning enn det som har vært vanlig. Innledningsvis i merknadene til hver bestemmelse er det gitt en kort referanse til

- 1) de enkelte kapitler i de alminnelige motiver (kapittel 4 - 14),
- 2) de korresponderende kapitler i Kommunelovutvalgets lovforslag (også omtalt som NOU-forslaget), og
- 3) de korresponderende paragrafer i de gjeldende kommunelover.

Merknadene er relativt kortfattede. De tar sikte på å presisere det viktigste når det gjelder meningsinnholdet i bestemmelsene, peke på avvik fra NOU-forslaget og klargjøre om det er endringer i forhold til gjeldende bestemmelser. Departementets merknader bygger i stor utstrekning på NOU-forslaget, som har meget omfattende merknader til de enkelte paragrafer.

Som vedlegg til denne proposisjonen er det tatt inn et «lovspeil». «Lovspeilet» gir en fullstendig oversikt over de enkelte paragrafer i departementets lovforslag - sett i forhold til de tilsvarende bestemmelser i Kommunelovutvalgets forslag og de gjeldende kommunelover.

1.4 SAMMENDRAG AV PROPOSISJONEN

Kapittel 2. Bakgrunnen for ny kommunelov

Kapitlet er i hovedsak beskrivende/refereerende, og tar for seg følgende forhold:

- kommunallovgivningen i et historisk perspektiv
- et kort riss av innholdet i gjeldende kommunelover
- oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver
- kommunallovgivningen i de skandinaviske land

- arbeidet i Hovedkomiteen for lokalforvaltningen vedr. revisjonen av kommuneloven/fylkeskommuneloven
- Kommunelovutvalget, opprettelse, sammensetning og mandat - samt en stikkordsmessig gjengivelse av hovedpunktene i utvalgets lovforslag NOU 1990:13, med vektlegging av hva som er nytt i forhold til gjeldende kommunelover
- høringsrunden for NOU 1990:13, og hovedinntrykk fra gjennomgangen av høringsuttalelsene

Redegjørelsen under de forskjellige punktene er holdt i en relativt knapp og stikkordspreget form, og departementet har derfor ikke funnet grunn til å utarbeide noe særskilt sammendrag av innholdet i dette kapitlet.

Kapittel 3. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyre - rammer og innhold

Kapitlet behandler enkelte prinsipielle sider ved forholdet mellom lokalt selvstyre og nasjonal styring. De spørsmål som behandles er

- det lokale selvstyrets verdimessige begrunnelse
- behovet for overordnet statlig styring
- tilpasning av innholdet i, og rammer rundt det lokale selvstyret

Formålet med kapitlet er å angi hvilke retningslinjer som bør legges til grunn for en revisjon av kommunelovene. En viktig konklusjon er at samspillet mellom forvaltningsnivåene etterhvert har tvunget fram et nytt innhold ved det kommunale selvstyret.

Kapitlet bygger i stor utstrekning på de retningslinjer som Kommunelovutvalget trekker opp.

Verdiene ved det lokale selvstyre

Kommunelovutvalget peker på at det kommunale selvstyre bygger på flere verdier som kan trekke i ulike retninger. I formannskapslovene fra 1837 dreide det seg om selvstyre i betydningen frihet *fra* noe. Senere utviklet det verdimessige grunnlag seg til et spørsmål om frihet *til* noe. Autonomien for kommunale organer ble ikke lenger oppfattet som en skranke mot utidig innblanding fra statlig hold, men som et middel til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser.

Frihetsidealet er fortsatt en viktig begrunnelse for det kommunale selvstyret, men det innebærer ikke et krav om absolutt uavhengighet for de lokale enheter. På den ene siden

er kommuner og fylkeskommuner *politiske institusjoner*, i den forstand at de er ansvarlige overfor lokalsamfunnets befolkning. De skiller seg ut fra andre deler av den offentlige forvaltning ved å ha egne, valgte organer. Kommuner og fylkeskommuner er samtidig *forvaltningsorganer*, fordi de er ledd i det samlede offentlige forvaltningsapparatet.

Rammen om kommunalforvaltningen. Den statlige styringen

Det er vanlig å legge vekt på fire hovedhensyn ved statens styring av offentlig virksomhet:

Et hovedhensyn er ivaretagelsen av *rettsikkerhet*. Det andre hovedhensynet fikk etter hvert en like viktig plass; hensynet til en mest mulig *effektiv tjenesteproduksjon*. Et tredje hensyn er *utjevningshensynet*. Det fjerde er hensynet til *makroøkonomien*.

Hvilken vekt disse fire hensynene er blitt tillagt i utformingen av statlige tiltak, har variert over tid og i forskjellige sammenhenger. Man kan hevde at disse hensynene ivaretas best ved et partnerskap mellom stat og kommune og at de bør utformes slik at det kommunale selvstyret ikke tømmes for reelt innhold.

Staten kan påvirke og regulere virksomheten i kommunesektoren ved hjelp av tre typer virkemidler: rettslige, finansielle og verdimesig påvirkning. Forskning tyder på at styringen etter hvert har fått et sterkere innslag av verdimesig påvirkning til fortregning av rendyrket rettslig styring, og at man står overfor en betoning av rammestyring og en svekkelse av kontroll av særskilte vedtak. Dette gir et større spillerom for kommunene og fylkeskommunene.

I diskusjonen om å erstatte den detaljerte kontrollen overfor kommunesektoren med mer generelle styringsmekanismer, blir uttrykk som målstyring og rammestyring ofte brukt. Målet er å oppnå større fleksibilitet og en effektiviseringsgevinst i fordelingen av offentlige ressurser.

Lovrevisjonen bør ta hensyn til disse utviklingstrekkene. Gjennomgangen fører derfor til følgende konklusjoner når det gjelder avgrensningen av det kommunale selvstyret:

- Statlig tilsyn og kontroll med kommunalforvaltningen har sin forankring i enkelte grunnleggende offentlige funksjoner.
- Omfanget og styrken av statlige inngrep er betinget av de effektivitets- og utjevningshensyn som samfunnet til enhver tid ønsker å prioritere; de er også betinget av den politiske vilje til aktivt å styre samfunnets samlede økonomi.

- Statens styring antar svært mange forskjellige former; det vil derfor i mange situasjoner kunne oppstå uoverensstemmelse mellom formelle styringskrav og det reelle spillerom for kommunene.
- De tradisjonelle inngrep, i form av rettslig og finansiell kontroll, er i noen grad blitt erstattet av styringsformer rettet mot rammer, snarere enn særskilte vedtak, ved et bredere og mer nyansert sett av styringsmekanismer.

Det kommunale selvstyret og en ny kommunelov

Det lokale selvstyret vil ikke kunne ha det samme innhold i dag hvor det offentlige legger beslag på omkring 50 % av samfunnets samlede ressurser, som i tidligere tider hvor det offentlige bare forvaltet 10 % av disse ressursene. Det ideologiske innhold av kommuneinstitusjonen har endret seg sammen med den sosiale og politiske utviklingen i samfunnet.

Statlig tilsyn og kontroll er i dag uttrykk for den integrasjon som har funnet sted mellom forvaltningsnivåene og for samspelet i en moderne velferdsstat. I selve idéen om et lokalt folkestyre er det innebygd en viss spenning i forhold til det nasjonale folkestyret. Den vil kunne bringes inn i et fruktbart spor ved bruk av to reformstrategier. Begge berører revisjonen av kommunelovene.

Kommunelovutvalget mener at én mulig strategi er å forsterke tendensen til en mer generell og rammepreget styring. Den andre reformstrategien sikter mot en tilpassing av verdiene ved det lokale selvstyret til de nye forutsetninger, f. eks. ved en betoning av kommunenes og fylkeskommunenes funksjon som demokratiske institusjoner og samordningsorganer. Demokratiaspektet ved kommuneinstitusjonen vil dermed få en annen begrunnelse og et annet innhold. Borgernes aktive medvirkning i formuleringen av kommunale oppgaver må stå klarere fram. Det vil samtidig være spørsmål om å få til en sterkere politisk styring, som er en forutsetning for reell koordinering.

Kommunelovutvalget trekker etter dette opp følgende prinsipielle føringer for revisjonen av kommuneloven og fylkeskommuneloven:

1. En nedtoning av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll.
2. Et større spillerom for lokale variasjoner i administrativ og politisk organisering.
3. En større adgang til mer direkte deltakelsesformer for borgerne i saker som angår det lokale felleskap.

4. En videreføring av kravene om langsiktig og sektorovergripende planlegging, men med større forutsigbarhet av statlige påbud og signaler.
5. En forsterkning av de politiske ansvarsforhold i den kommunale styring.
6. En utvidet og mer fleksibel intern delegasjonsadgang, med bibehold av politisk og administrativ kontroll.

Departementets syn på disse prinsippene samsvarer i stor grad med Kommunelovutvalgets betraktninger. Departementet mener imidlertid at det kan være grunn til å problematisere ytterligere det innbyrdes forhold mellom verdiene ved det lokale selvstyre, slik de er nedfelt i lovutvalgets lovforslag. Kommunelovutvalget synes i en viss grad å ha prioritert effektivitet på bekostning av bred politisk deltakelse, eksempelvis gjennom forslaget om å redusere antallet kommunestyre-/fylkestingsmedlemmer til 11. Departementets lovforslag på dette punkt innebærer en noe annen vektlegging, som resulterer i høyere minimumstall.

Kommunelovutvalgets forslag innebærer dessuten en større fristilling av kommunesektoren i forhold til dagens regelverk. Departementet har imidlertid funnet det riktig å la hensynene bak statlig styring få større gjennomslag på en del områder, særlig når det gjelder økonomiforvaltningen, og vil følgelig ikke gå like langt som utvalget her. Departementet går f.eks. inn for å opprettholde lånegodkjenningen, som er et viktig instrument for styringen av kommunesektorens utgiftsnivå. Det er samtidig vist til behovet for å arbeide videre med prinsipper og metoder for statlig styring i et desentralisert forvaltningssystem, f.eks. ved å gi den statlige mål- og rammestyringen et reellt innhold. I denne forbindelse er det nødvendig å utvikle gode systemer for resultatmåling og vurdering.

Avslutningsvis peker departementet på det arbeid som allerede er i gang med videreutvikling av statlige styringsmekanismer:

- utvikling av inntektssystemet, med framleggelse av en stortingsmelding senest i løpet av 1994.
- evaluering av frikommuneforsøkene og utarbeiding av ny lov om forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner
- gjennomgang av øremerkede tilskudd, lover og sentralt gitte regler
- oppfølging i forhold til Stortinget av NOU 1988:38 «Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen», med særlig vekt på statlig styring av kommunalforvaltningen og den lokale statsforvaltningsrolle.

Kapittel 4. Kommunelovens formål og virkeområde

Kapitlet behandler følgende spørsmål:

- én eller to kommunelover
- formålsbestemmelse i kommuneloven
- kommunelovens saklige og stedlige virkeområde
- den kommunale og fylkeskommunale inndeling
- kommuners og fylkeskommuners navn

En eller to kommunelover

Departementet er kommet til at det bør være én felles lov for kommuner og fylkeskommuner. De gjeldende kommunelover er svært like i oppbygning og innhold. De grunnleggende prinsipper som disse lovene hviler på, blir videreført. Organisatoriske rammebetingelser og de regler som styrer virksomheten i kommunesektoren, vil bli likeartede for kommuner og fylkeskommuner, men med større fleksibilitet enn i dag og enda større rom for lokale tilpasninger. Departementet ser derfor ikke lenger noe behov for å ha separate lover for kommuner og fylkeskommuner.

Bør kommuneloven ha en formålsbestemmelse?

Departementet går inn for at den nye kommuneloven får en særskilt formålsbestemmelse. Loven skal legge forholdene til rette for en kommunal/fylkeskommunal forvaltning som er i pakt med idéen om lokalt folkestyre. Folkestyret bør utøves på en måte som tjener innbyggernes interesser gjennom fleksible løsninger tilpasset forholdene i den enkelte kommune og fylkeskommune. Virksomheten i kommuner/fylkeskommuner må dessuten tilpasses rammene for et nasjonalt fellesskap.

Formålsbestemmelsen innebærer ikke begrensninger i den kommunale og fylkeskommunale handlefrihet ut over det som følger av de øvrige bestemmelser i loven eller andre lovfestede/ulovfestede rettsregler. Bestemmelsen har ikke noen selvstendig rettslig betydning ut over det som også i dag følger av den etablerte forståelse av det kommunale selvstyrets formål og rammer.

Kommunelovens stedlige virkeområde

Den nye kommuneloven bør gjelde på lik linje for alle kommuner og fylkeskommuner. Loven må kunne fange opp ulikheter i organisatoriske og administrative behov mellom kommuner/mellom fylkeskommuner.

Loven skal, på samme måte som de gjeldende lover, bare gjelde for fastlands-Norge. For-

valtningen av de oversjøiske områder er regulert i egne lover.

Kommunelovens saklige virkeområde

Den nye loven fastsetter de alminnelige regler for all kommunal/fylkeskommunal virksomhet, dvs. at den er å anse som en kommunal «forfatningslov».

Departementet ser det som viktig at de prinsipper og regler som nedfelles i den nye kommuneloven i nødvendig utstrekning får gjennomslagskraft i forhold til særlovgivningen. Hensynet til en integrert og helhetlig kommunal/fylkeskommunal forvaltning tilsier derfor en etterfølgende harmonisering mellom den nye loven og særlovgivningen, se nærmere om dette i kap. 15.

Den kommunale/fylkeskommunale kompetanse er etter gjeldende lover «negativt avgrenset», d.v.s. at kommuner og fylkeskommuner kan beskjefte seg med det de finner hensiktsmessig, så lenge dette ikke strider mot lov eller ulovfestede rettsregler. Dette prinsippet foreslås videreført.

Departementet har vurdert om kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956 bør innarbeides i den nye kommuneloven, men er kommet til at dette ikke er praktisk. Inndelingslovens bestemmelser er detaljerte og tekniske og passer dårlig inn i den prinsipielle og generelle utforming av den nye loven. Departementet mener derfor det bør være tilstrekkelig at den nye kommuneloven viser til at inndelingsendringer skjer etter regler fastsatt i (annen) lov.

Kommuneinndelingsloven har ikke vært undergitt en generell, kritisk gjennomgang etter at den trådte i kraft. Departementet mener imidlertid at det på dette tidspunkt ikke er aktuelt å foreta en bred evaluering av inndelingsloven med sikte på en generell revisjon. Det er mer naturlig at hensiktsmessigheten av denne loven eventuelt vurderes i forbindelse med oppfølgingen av Kommune- og fylkesinndelingsutvalgets (Christiansen-utvalgets) arbeid.

Kommuners og fylkeskommuners navn

I dag finnes reglene om kommuners og fylkeskommuners navn forskjellige steder i lovverket. For kommunenes vedkommende står reglene i kommuneloven, i tillegg til at det er særregler i kommuneinndelingsloven. Navne-reglene for fylkeskommunene framgår dels av fylkeskommuneloven og dels av lov om forandring av rigets inndelingsnavn av 14. august 1918. Oppdelingen er både uoversiktlig og unødvendig.

Departementet er kommet til at det vil være mest oversiktlig å innarbeide alle navne-regle-

ne i én lov, og det er mest praktisk at reglene samles i den nye kommuneloven.

Departementets lovforslag på disse områdene som er omtalt i det foregående, er alle i samsvar med Kommunelovutvalgets tilråding, bortsett fra visse mindre endringer av redaksjonell art.

Kapittel 5. Rettslige rammer for organiseringen av styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner

Generelt

Dette kapitlet drøfter de rettslige rammene for organiseringen av styringssystemet, både politisk og administrativt, i kommuner og fylkeskommuner. Kapitlet er delt inn i fem hoveddeler:

- 1) «normalmodellen» for det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet
- 2) administrasjonen og administrasjonssjefens rolle, og forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjonen
- 3) parlamentarisk styreform
- 4) inter(fylkes)kommunalt samarbeid
- 5) selskapsorganisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet

Departementets utgangspunkt er at lovgivningen bør trekke opp visse, generelle rammer for styringssystemet. De rettslige rammebetingelsene bør utformes slik at de gir rom for fleksible løsninger som kan fange opp ulike behov i de enkelte kommuner og fylkeskommuner.

«Normalmodellen» for folkevalgt styring

Denne modellen er basert på prinsippet om forholdsmessig representasjon i alle folkevalgte organer - formannskapsprinsippet. De spørsmål som behandles i denne delen av kapittel 5, gjelder bl.a:

- kommunestyrets og fylkestingets medlemstall
- tidspunktet for når det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget skal tre i funksjon
- oppheving av formannskap/fylkesutvalg som lovpålagte organer
- organiseringen av nemndene
- direkte valg til kommunedelsutvalg
- lovregulering av ordførerens/fylkesordførers posisjon og oppgaver
- delegasjon

Departementets forslag til lovbestemmelser innebærer bl.a:

- kommunestyrets/fylkestingets posisjon som det øverste folkevalgte organ i kommunen/fylkeskommunen lovfestes fortsatt
- bare kommunestyret/fylkestinget, i tillegg til kontrollutvalget og partssammensatte organer, skal være obligatoriske
- forøvrig skal kommunestyret/fylkestinget stå fritt til å bestemme hvilke organer de ønsker å opprette og hvilke funksjoner de ønsker å legge til de enkelte organer. Formannskap og fylkesutvalg skal ikke lenger være obligatoriske organer.
- kommunestyret/fylkestinget skal tre i funksjon innen utgangen av oktober i valgåret
- valg av ordfører skal skje for hele valgperioden, på samme måte som for fylkesordførere i dag
- alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en kommunalt/ fylkeskommunalt ansatt revisor
- kommunen/fylkeskommunen forøvrig står fritt til å bygge opp administrasjonen ut fra lokale forhold og forutsetninger. Stillingen som kommunekasserer/fylkeskasserer og formannskapssekretær skal ikke lenger være lovbestemt.
- administrasjonssjefen skal ikke lenger ha lovbestemt innstillingsrett- og plikt i økonomiske saker
- delegasjonsadgangen til administrasjonen utvides vesentlig
- det gis adgang til åremålsansettelse i ledende stillinger i kommuner og fylkeskommuner
- de ansatte kan gis representasjon i styrever for bedrifter og institusjoner, samt styre for inter(fylkes) kommunalt tiltak

Departementets lovforslag på dette området samsvarer med Kommunelovutvalgets på de fleste punkter, men med følgende unntak:

- departementet finner ikke å kunne slutte seg til utvalgets forslag om minimum 11 medlemmer i kommunestyret/fylkesutvalget. Departementet har isteden valgt å legge seg på mindretallsforslaget som er basert på intervaller knyttet til innbyggertall, men med lavere minimumstall enn idag og uten maksimum.
- departementet finner ikke å kunne gå inn for direkte valg til kommunedelsutvalg
- departementet ønsker heller ikke å gå så langt som utvalget foreslår i å åpne for delegasjon av myndighet til ordfører/fylkesordførere, og begrenser dette til hastesaker

Administrasjonen

De spørsmål som behandles under dette punktet, er bl.a:

- administrasjonssjefens funksjon og kompetanse
- oppbygging av kommunens/fylkeskommunens administrasjon
- ansattes rettigheter og plikter, samt spørsmålet om ansattes medbestemmelse i kommunale og fylkeskommunale organer
- åremålsansettelse i kommuner og fylkeskommuner

Departementets forslag til lovbestemmelser på dette området innebærer at:

- det skal ansettes en administrasjonssjef i alle kommuner og fylkeskommuner. Administrasjonssjefen skal i prinsippet ha full instruksjonsmyndighet overfor alle ansatte

Departementets lovforslag er i hovedsak i overensstemmelse med Kommunelovutvalgets tilrådinger, men med følgende unntak:

- departementet foreslår at administrasjonssjefens tittel skal være rådmann i kommunene og fylkesrådmann i fylkeskommunene. (Kommunelovutvalget foreslår at titlene endres til kommunedirektør og fylkesdirektør.)
- departementet foreslår videre en bestemmelse som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte, og at de ansatte gis møte- og talerett i andre faste utvalg når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker

Parlamentarisk styreform

Denne delen av kapittel 5 behandler bl.a. spørsmål som gjelder:

- innføring og oppheving av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme
- opprettelse av kommuneråd/fylkesråd
- kommunerådets/fylkesrådets ansvar og kompetanse
- funksjoner og ansvar for de enkelte medlemmene av kommunerådet/fylkesrådet
- utredningsmessig og kontormessig assistanse for grupperinger som ikke deltar i kommunerådet/fylkesrådet

Oslo kommune er foreløpig den eneste norske kommune som er gitt tillatelse til å drive forsøk med et parlamentarisk styringssystem,

jf. midlertidig lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene. Departementets lovforslag er basert på en videreutvikling av denne loven og innebærer en tilnærming til den nasjonale parlamentariske modell.

Departementet foreslår lovbestemmelser om kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme som innebærer:

- innføring av parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner krever $\frac{2}{3}$ flertall i kommunestyret/fylkestinget
- et folkevalgt organ - kommunerådet/fylkesrådet - overtar ledelsen av kommunens/fylkeskommunens administrasjon
- leder av kommunerådet/fylkesrådet blir det fremste politiske verv i kommunen/fylkeskommunen, og ordfører/fylkesordførervervet erstattes av vervet som leder av kommunestyret/fylkestinget
- medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet kan velges blant alle som er valgbare til kommunestyret/fylkestinget
- det parlamentariske prinsipp - plikten til å gå av etter mistillitsforslag - fastslås i loven og mistillit kan reises både mot rådet og mot dets enkelte medlemmer
- kommunerådet/fylkesrådet kan delegeres avgjørelsesmyndighet i samme utstrekning som faste utvalg
- enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet kan gis ledelsesansvar for deler av kommunens/fylkeskommunens administrasjon på rådets vegne, og gis myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning
- grupperinger i kommunestyret/fylkestinget som ikke er representert i rådet har rettslig krav på utredningsmessig og kontormessig assistanse

Departementets lovforslag samsvarer på de fleste punkter med Kommunelovutvalgets forslag, med følgende unntak:

- departementet går inn for mindretallsforslaget om at innføring av parlamentarisme gjøres gjeldende fra neste valgperiode. Det samme gjelder vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform.
- departementet foreslår å lovfeste at ledelsesansvar for enkeltmedlemmer av rådet overfor deler av administrasjonen skal kombineres med en ansatt administrativ leder («departementsråd») for vedkommande sektoradministrasjon.

Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid

I dette punktet i kapittel 5 behandles spørsmål om

- kommunelovens rammer for frivillig inter(fylkes)kommunalt samarbeid, herunder spørsmålet om statlig og privat deltakelse
- statlige pålegg om inter(fylkes)kommunalt samarbeid

Departementet mener at det på dette området er behov for lovregler som bringer samarbeidet inn i fastere former og klargjør de rettslige ansvarsforhold.

Forslaget til bestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid er ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner organiserer samarbeidet i form av privatrettslige sammenslutninger, f. eks. aksjeselskaper. For slike selskaper gjelder de alminnelige selskapsrettslige regler.

Departementets forslag til lovbestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid innebærer i korte trekk at

- det tas inn alminnelige bestemmelser i kommuneloven om organisert samarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, basert på etablering av felles styringsorgan og nærmere angivelse av virkeområdet m.v.
- statlig og privat deltakelse utelukkes
- det (fortsett) gis hjemmel for at staten kan gi pålegg om samarbeid

Departementets lovforslag på dette området er i samsvar med Kommunelovutvalgets tilrådinger, bortsett fra visse redaksjonelle justeringer.

Selskapsorganisering m.m. av kommunal og fylkeskommunal virksomhet

Denne delen av kapittel 5 tar for seg spørsmål som gjelder:

- kommunens/fylkeskommunens deltakelse i selskaper sammen med private
- overføring av kommunal/fylkeskommunal virksomhet til privateide foretak
- organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet i form av heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper
- egen selskapslov for kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner organiserer i stadig større utstrekning deler av sin virksomhet i form av privatrettslige sammenslutninger, som f. eks. aksjeselskaper, andels-

lag og stiftelser. Dette gjelder i første rekke virksomhet med forretningsmessig preg. Selskapene er ikke underlagt vanlig kommunal og fylkeskommunal styring etter kommunelovens bestemmelser. De får dermed en svært selvstendig stilling, og fungerer på siden av det ordinære styringssystemet. Kommunelovutvalget foreslår derfor at det i aksjeloven innføres lignende regler for kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper som det i dag er for statsaksjeselskaper.

Departementet deler Kommunelovutvalgets oppfatning av at det er ønskelig å utrede dette problemområdet ytterligere. Departementet tar derfor sikte på å nedsette et utredningsutvalg, og finner ikke å kunne slutte seg til lovutvalgets forslag om å foreta endringer i aksjeloven nå.

Kapittel 6. Saksbehandlingen i folkevalgte organer

Blant de spørsmål som behandles i dette kapitlet er:

- i hvilken utstrekning det bør lovfestes regler om saksbehandling
- former for saksbehandling, med særlig vekt på møteprinsippet
- møterett/møteplikt for andre enn organets medlemmer
- gjennomføring av møter, fastsetting av møter, innkalling, møteledelse, møtebok, m.v.
- vedtaksførhet
- avstemningsregler og valg

Departementet mener det er behov for lovfesting av enkelte grunnleggende regler om saksbehandlingen, men at kommuner/fylkeskommuner forøvrig bør stå mest mulig fritt til selv å fastsette supplerende regler. Departementets lovforslag er i stor grad basert på gjeldende lovgivning og den praksis som har utviklet seg.

Departementets lovforslag innebærer i korte trekk at

- den tradisjonelle, «fysiske» møteformen lovfestes som den alminnelige hovedregel, men at det for andre organer enn kommunestyret/fylkestinget åpnes en videre adgang til «telefon-møter» o.l. og til skriftlig saksbehandling i organet
- det lovfestes enkelte regler om gjennomføring av møter, som i stor grad er basert på gjeldende rett. Nytt er f.eks. at også 1/3 av medlemmene i kommunestyret/fylkestinget skal kunne kreve at det holdes møte.
- regelen om at et folkevalgt organ er vedtaksført når minst halvparten av medlemmene er til stede, også skal gjelde for fylkestinget

- alminnelig flertall som hovedregel er tilstrekkelig for gyldig vedtak i alle folkevalgte organer, og slik at den gjeldende regel om 2/3 flertall for «positive» vedtak i kommunestyret/fylkestinget og om fornyet behandling bortfaller
- reglene om forholdsvalg og flertallsvalg videreføres, men slik at de blir enklere og klarere. Videre innarbeides likestillingslovens regler om kjønnsmessig representasjon, og slik at disse utvides til også å gjelde ved forholdsvalg
- skriftlig avstemning bare kan skje i forbindelse med valg og ansettelse

Departementets lovforslag på dette området er i det alt vesentlige i samsvar med Kommunelovutvalgets tilråding.

Kapittel 7. Folkevalgtes rettigheter og plikter

Kapitlet behandler spørsmål om

- rett og plikt til å ta imot valg
- rettigheter og plikter som knytter seg til utøvelse av vervet - møterett/plikt, stemmerett/plikt, rett til fri fra arbeid, inhabilitet, m.v.
- økonomiske rettigheter; erstatning for utgifter og tap som vervet medfører, arbeidsgodtgjøring og andre former for godtgjøring m.v. - bl.a. pensjon.

Departementets forslag til lovregler innebærer bl.a.

- de folkevalgte fortsatt skal ha møterett/møteplikt og stemmerett/stemmeplikt
- det innføres skjerpede inhabilitetsregler for ansatte som er medlemmer av folkevalgte organer
- rett til fri fra ordinært arbeid for å skjytte vervet som folkevalgt
- de folkevalgtes økonomiske vilkår styrkes, gjennom lovfestet rett til arbeidsgodtgjøring for alle folkevalgte, utvidet rett til erstatning for økonomisk tap og utvidet rett til pensjon

Departementets forslag til lovbestemmelser er i det alt vesentlige i samsvar med Kommunelovutvalgets tilråding, men avviker på følgende punkter:

- den som foretar revisjon for kommunen/fylkeskommunen eller for kommunal/fylkeskommunal bedrift eller som har tapt sin stemmerett, skal heller ikke være valgbar til driftsstyre eller til styre for inter(fylkes)kommunalt tiltak eller til komiteer.

- Kommunelovutvalget foreslår å liberalisere reglene i forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e), slik at kommunale/fylkeskommunale representanter i *deleide* kommunale/fylkeskommunale selskaper m.v. og i private selskaper ikke blir inhabile ved behandling av saker som gjelder vedkommende selskap. Departementet er imidlertid kommet til at habilitetsreglene ikke bør lempes på dette punkt
- det skal ikke være spesielle begrensninger i retten til fri fra arbeid for å ivareta vervet som folkevalgt

Departementet har også vurdert forskjellige tiltak som kan bidra til å gjøre politiske verv mer attraktive, men har - med unntak av regler som i større utstrekning enn i dag skal sikre de folkevalgte økonomiske rettigheter - ikke funnet grunn til å foreslå lovfesting av spesielle regler på dette området. Departementet viser til det ansvar det enkelte kommunestyre/fylkesting og de politiske partiene selv har for å legge de praktiske forhold best mulig til rette og sørge for nødvendig opplæring av folkevalgte.

Kapittel 8. Planlegging og økonomiforvaltning

I dette kapitlet behandles forhold som angår den økonomiske internstyringen i kommuner og fylkeskommuner, og den statlige økonomiske styringen av kommunalforvaltningen. Avveiningen mellom disse to forholdene er avgjørende for utformingen av økonomibestemmelsene i kommunallovgivningen, og er særlig knyttet til

- årsbudsjett
- økonomiplan
- låneopptak
- garantistillelse

Kommuner/fylkeskommuner er en del av den offentlige forvaltning, de er iverksettende ledd i velferdsstaten, de er selvstendige beslutningsnivåer, de er produksjonsbedrifter og de er ledd i organiseringen av folkestyret. Det blir ut fra dette spørsmål om å ha bestemmelser om den økonomiske internstyringen i kommunen/fylkeskommunen, om den nasjonale styringen og om sikring av demokratisk innflytelse. Bestemmelsene i kommunallovgivningen må i et samspill med særlovgivningen og andre styringsvirkemidler fange opp og avveie disse ulike hensynene.

Lovverket er bare i begrenset grad et egnet virkemiddel i relasjon til den økonomiske internstyringen. En god økonomisk internsty-

ring med sikte på effektiv ressursutnyttelse er i avhengig av at kommunenes og fylkeskommunenes organer tar oppgaven alvorlig, avsetter tilstrekkelige ressurser til planleggingsarbeidet og tilpasser rutiner og virkemidler til kommunens/fylkeskommunens særpreg. Lovverket bør sikte mot å sette krav til de sentrale hovedelementer og virkemidler.

Det legges opp til at en kommunes/fylkeskommunes økonomi skal ses over et perspektiv på flere år, og ikke bare i ett-års perspektiv. Det gis anledning til å disponere ut fra en flerårig plan.

Ut fra dette er det i lovforslaget lagt opp til at

- kommuner/fylkeskommuner pålegges å drive en samordnet planlegging; nærmere bestemmelser om dette fastsettes i andre lover, særlig plan- og bygningsloven
- årsbudsjettet fortsatt skal være et sentralt beslutningsdokument, og obligatorisk.
- det fortsatt skal være lovlighetskontroll av årsbudsjettet. Dette vil sammen med lånegodkjenningen være et viktig element for å støtte opp under inntektsrammestyringen.
- det innføres en lovfestet plikt for kommuner og fylkeskommuner til å utarbeide en 4-årig, rullerende økonomiplan (langtidsbudsjett)
- et særskilt folkevalgt organ (plan- og budsjettutvalget), utpekt av kommunestyret/fylkestinget, skal koordinere økonomiplan- og budsjettarbeidet og fremme forslag til samlet årsbudsjett og økonomiplan overfor kommunestyret/fylkestinget.
- eksisterende regler om adgangen til å ta opp lån og de prinsipielle retningslinjer for avgrensning av gjeldsbyrden opprettholdes i lovforslaget.
- det foreslås en ny bestemmelse om at det ikke er adgang for kommuner/fylkeskommuner å ta opp lån i fremmed valuta. Dette innebærer ikke at kommunen/fylkeskommunen vil være avskåret fra å ta opp lån i utenlandske låneinstitusjoner; det kreves bare at forpliktelsen må lyde på norske kroner.
- en viss adgang for kommuner/fylkeskommuner til å stille garanti når det foreligger en særlig kommunal interesse, men forbud mot å stille garanti til bl.a. næringsformål. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om garanti.
- de detaljerte bestemmelsene i gjeldende kommunelov § 59 nr. 2-7 og fylkeskommunelov § 60 nr. 2-6 om statlig godkjenning av en rekke forskjellige økonomiske disposisjoner foreslås opphevet.

- ordningen med statlig godkjenning av låneopptak og garantier videreføres, og utvides til også å gjelde lån i statsbanker. Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om avdragstid og øvrige lånevilkår.
- det foreslås en liberalisering av gjeldende regler om disponering av overskudd.
- det åpnes for at underskudd under særlige forhold kan dekkes inn over fire år, og at nåværende dispensasjonsmulighet fjernes
- det fritt kan avsettes midler som kan brukes til å finansiere drift og investeringer. Bruk av avsatte midler til finansiering av driften ett år må imidlertid ses i et flerårig perspektiv, og konsekvensene av slik disponering skal fanges opp i økonomiplanen.
- det foreslås større begrensninger i adgangen til å inndrive fordringer på kommuner og fylkeskommuner, bl.a. innføring av et absolutt forbud mot utlegg
- det legges opp til en sterkere statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner som ikke makter å dekke sine økonomiske forpliktelser etter hvert som de forfaller til betaling, bl.a. innføring av statlig tilsyns-nemnd og regler om departemental godkjenning av økonomiplan og årsbudsjett

Departementets forslag til lovbestemmelser er på de fleste punkter i samsvar med Kommunelovutvalgets tilråding, men avviker når det gjelder:

- Godkjenningsordningen. Kommunelovutvalget foreslår å oppheve ordningen med statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale lånopptak og garantier. Departementet er uenig med utvalget på dette punkt.
Lånegodkjenningsordningen er det eneste konkrete virkemiddel staten har overfor kommuner og fylkeskommuner som ikke driver en ansvarlig økonomiforvaltning. De uheldige samfunnsmessige konsekvenser av at staten settes i en økonomisk pressituasjon i forhold til en enkeltkommune, eller i forhold til hele sektoren, er så store at departementet finner det riktig å videreføre en ordning med statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale lånopptak. Departementet foreslår videre at godkjenning av lån kan skje i forbindelse med den årlige gjennomgang av økonomiplanen og årsbudsjettet.
- Garantistillelse. Kommunelovutvalgets flertall foreslår å innføre et generelt forbud mot kommunal/fylkeskommunal garanti-stillelse. Departementets forslag innebæ-

rer en noe mindre radikal innstramming av garantibestemmelsene sammenlignet med Kommunelovutvalgets forslag.

Kapittel 9. Gjeldsforfølgning overfor kommuner og fylkeskommuner

Kapitlet behandler ulike spørsmål som er knyttet til inndrivning av pengekrav på kommuner og fylkeskommuner.

Departementet foreslår få endringer i forhold til gjeldende rett, med unntak av helt nye bestemmelser for kommuner/fylkeskommuner som ikke er i stand til å dekke sine løpende forpliktelser etterhvert som de forfaller til betaling (betalingsinnstilling). Dagens bestemmelser om betalingsinnstilling bidrar i liten grad til å vise vei ut av en krisesituasjon. Departementet mener derfor det bør gis lovregler som på en mer konstruktiv måte kan løse en alvorlig økonomisk krise og raskt bringe vedkommende kommune/fylkeskommune tilbake i en normalsituasjon.

Departementet foreslår bl.a. at

- kommuner og fylkeskommuner fortsatt skal ha fri adgang til å inngå avtaler om pantsetting for egen gjeld, men ikke adgang til å pantsette for andres gjeld
- det innføres et absolutt forbud mot pantsetting av kommunale/fylkeskommunale eiendeler uten kommunens/fylkeskommunens samtykke - dvs. et absolutt forbud mot utlegg m.v.
- det ikke lenger skal kunne kreves motregning i en kommunes/fylkeskommunes krav på skatter og avgifter
- det fortsatt skal gjelde et absolutt forbud mot at konkurslovgivningens regler skal gjelde for kommuner og fylkeskommuner
- de gjeldende regler om betalingsinnstilling endres og videreutvikles, ved sterkere innslag av statlig styring av økonomiplanleggingen, årsbudsjetteringen og dekning av utgifter, bl.a. ved oppretting av en særskilt tilsyns-nemnd

Departementets lovforslag på dette området er i det alt vesentlige i samsvar med Kommunelovutvalgets tilråding, bortsett fra at staten gis adgang til å motregne overfor en kommune/fylkeskommune i overføringer gjennom inntektssystemet. Dette skal bare gjelde for statlige fordringer som har hjemmel i eller i medhold av lov, f.eks. fordring på arbeidsgiveravgift til folketrygden og tvangsmulkt for overtredelse av arbeidsmiljølovens § 78.

Kapittel 10. Internt tilsyn og kontroll

Dette kapitlet behandler følgende spørsmål:

- kommunestyrets overordnede tilsynsansvar
- opprettelse av et obligatorisk kontrollorgan
- offentlig eller privat revisjon
- distriktsrevisjon
- administrasjonssjefens kontroll og tilsynsansvar

Etter departementets oppfatning gir ikke de eksisterende ordninger med intern kontroll i kommuner og fylkeskommuner den nødvendige sikkerhet mot uheldige eller ulovlige beslutninger. Det er derfor nødvendig å styrke den interne kontrollfunksjonen, både når det gjelder de elementer som kan legges inn ved selve oppbyggingen av styringsapparatet, men også når det gjelder mer spesielle tilsynsordninger.

Departementets forslag til lovregler på dette området innebærer i korte trekk:

- at kommunestyrets overordnede tilsynsansvar lovfestes, og at det stilles minimumskrav til hvordan det skal praktiseres
- at det opprettes et særskilt, obligatorisk kontrollorgan i alle kommuner og fylkeskommuner - kontrollutvalget
- at plikten til å drive forvaltningsrevisjon lovfestes
- at det stilles krav om fast ansatt revisor
- at distriktsrevisjonsordninger kan etableres på frivillig basis eller etter vedtak av departementet
- at administrasjonssjefens lovfestede tilsynsansvar får en mer generell utforming

Departementets lovforslag er i det alt vesentlige i samsvar med Kommunelovutvalgets tilråding, bortsett fra at departementet foreslår å innsnevre kretsen av personer som er valgbar til kontrollutvalget - bl.a. ved å utelukke alle ansatte, og at revisor skal ansettes av kommunestyret/fylkestinget (ikke av kontrollutvalget). Departementet foreslår videre at loven åpner for at det kan stilles kvalifikasjonskrav til revisor. De øvrige endringene i forhold til utvalgets lovforslag er hovedsaklig av redaksjonell art.

Kapittel 11. Statlig tilsyn og kontroll

Kapitlet behandler spørsmål vedrørende

- legalitetskontroll
- godkjenningsordninger
- mindretallsanke
- løpende tilsyn, veiledning og rådgivning

- sivilombudsmannens kontroll
- domstolskontroll

Kommuner og fylkeskommuner skal både være levende og handlekraftige politiske institusjoner, og samtidig effektive ledd i det samlede forvaltningsapparatet. Kommune- og fylkeskommuneinstitusjonen er etablert av statsmyndighetene, og som forvaltningsorganer utøver de statsmyndighet som er tildelt dem av Stortinget eller Regjeringen. Som en konsekvens av dette står kommunalforvaltningen under statsmyndighetenes løpende tilsyn og kontroll.

Departementets forslag til lovregler på dette området innebærer i korte trekk at

- fylkesmannens automatiske legalitetskontroll med kommunestyrevedtak erstattes med lovlighetsklage, som innebærer at medlemmer av kommunestyret/fylkestinget kan kreve at departementet vurderer lovligheten av ethvert kommunalt/fylkeskommunalt vedtak
- en del godkjenningsordninger etter kommunelovene oppheves
- ordningen med mindretallsanke etter kommunelovene oppheves
- departementet gis rett til å kreve opplysninger om kommunenes/fylkeskommunenes virksomhet og rett til innsyn i kommunale/fylkeskommunale saksdokumenter

Departementets lovforslag samsvarer i hovedtrekkene med Kommunelovutvalgets tilråding. Departementet går imidlertid inn for at kretsen av personer som kan fremme lovlighetsklage innsnevres noe, slik at klage må fremmes av minst tre medlemmer i kommunestyret/fylkestinget. Kommunelovutvalget foreslår at det skal være tilstrekkelig at ett medlem krever lovlighetskontroll. Etter departementets lovforslag vil heller ikke administrasjonssjefen eller medlem av kommuneråd/fylkesråd (i parlamentarisk styringsmodell) kunne kreve lovlighetskontroll. Departementet har i tillegg foreslått en særskilt hjemmel for departementet til å foreta lovlighetskontroll av eget tiltak. Departementet går dessuten inn for at det fortsatt skal være automatisk lovlighetskontroll med kommunenes budsjettvedtak, og at lånegodkjenningen og godkjenningen av garantivedtak opprettholdes. Kommunelovutvalgets forslag om endring i sivilombudsmannsordningen er heller ikke gjentatt i departementets lovforslag.

Kapittel 12. Forvaltningsklage

Dette kapitlet omhandler spørsmål som gjelder privatpersoners rett til å klage over enkeltvedtak truffet av kommunale/fylkeskom-

munale organer. De sentrale problemstillingene gjelder

- utvidelse av klageretten til også å gjelde enkeltvedtak truffet av organer opprettet i medhold av kommuneloven; i dag gjelder klageretten bare enkeltvedtak som er truffet av organer opprettet i medhold av særlov, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd (skolestyre/fylkesskolestyre, bygningsråd, m.v.)
- hvem som skal være klageinstans; statlige organer (som i dag) og/eller kommunale/fylkeskommunale organer.

Departementet går inn for at forvaltningslovens § 28 andre ledd endres slik at det også gis anledning til å klage over enkeltvedtak som ikke er fattet etter særlovgivningen. Likeledes er departementet enig i at unntaket fra begrunnelsesplikten for kommunestyre/fylkesting oppheves. Departementet er også enig med Kommunelovutvalget i at det bør gjelde skjerpede krav til habilitet ved klagebehandlingen.

Kommunelovutvalget har foreslått en klageordning for kommunesektoren som har møtt atskillig motstand i høringsrunden, både fra kommunesektoren og fra statlige høringsinstanser. Departementet finner ikke å kunne slutte seg fullt ut til utvalgets forslag til regelverk på dette området.

Departementets lovforslag går i korte trekk ut på følgende:

- de etablerte klageordningene etter særlov/forvaltningslov opprettholdes
- klage over andre enkeltvedtak avgjøres av kommunestyret/fylkestinget eller det organ kommunestyret/fylkestinget bestemmer
- klage over enkeltvedtak i kommunestyret/fylkestinget avgjøres av departementet eller den det gir fullmakt
- klagereglene tas i sin helhet inn i forvaltningsloven
- det foreslås ingen endringer i forvaltningslovens saksbehandlingsregler og regler om klageinstansens kompetanse i klagesaker, slik at disse også gjelder fullt ut når departementet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av kommunestyret/fylkestinget.
- det foreslås en endring i forvaltningslovens § 35 som begrenser kommunale/fylkeskommunale og statlige organers adgang til å omgjøre førstinstansens vedtak av eget tiltak, når disse er klageorgan for enkeltvedtak truffet av organer opprettet i medhold av kommuneloven.

Kapittel 13. Forsøk i kommunesektoren

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er om det bør tas inn en særskilt, permanent forsøksbestemmelse i den nye kommuneloven. Problemstillingen har nær sammenheng med avslutningen av frikommuneforsøket og de eksisterende forsøksbestemmelsene i kommunelovene om nemndsorganisering.

I St. meld. nr. 38 (1990-91) om frikommuneforsøket foreslås det bl.a. en ny, felles forsøkslov som kan tjene som hjemmelsgrunnlag for all forsøksvirksomhet i offentlig sektor. En slik lov vil være fleksibel og sektorovergripende; den understreker ønsket om helhetstenkning og samordningshensyn og kan også åpne for forsøk på tvers av forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingsforsøk). Stortinget behandlet meldingen høsten 1991, og sluttet seg til ideen om en slik forsøkslov.

Erfaringene med de eksisterende forsøksbestemmelsene i kommunelovene, sammenholdt med forslaget om en felles forsøkslov, gjør at departementet er kommet til at det ikke bør inntas en generell forsøkshjemmel i den nye kommuneloven. Forslaget til ny kommunelov fastsetter vide rammer for kommunal/fylkeskommunal organisering og virksomhet, og har etter departementets oppfatning den fleksibilitet som er nødvendig for å fange opp behovet for ulike organisasjons- og styringsmodeller.

Kapitlet tar også opp spørsmålet om det bør gis en viss adgang til videreføring av allerede igangsatte forsøk etter de eksisterende forsøksbestemmelsene i kommunelovene. Departementet konstaterer at det for enkelte av forsøkene er behov for en videreføring, og foreslår at dette løses ved at den planlagte forsøksloven kan åpne opp for å videreføre interessante forsøk ut valgperioden 1992-95.

Kapittel 14. Informasjon og offentlighet i kommunal og fylkeskommunal forvaltning

Kapitlet behandler spørsmål som gjelder kommuners og fylkeskommuners rett/plikt til å drive informasjon om sin virksomhet og om offentlighet i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning.

En viktig forutsetning for at lokaldemokratiet skal kunne fungere, er at innbyggerne får den nødvendige informasjon om kommunale/fylkeskommunale forhold. En aktiv, utadrettet informasjonsvirksomhet gir større kunnskap, og bidrar til å øke den politiske bevissthet og stimulere den politiske interesse.

Departementets forslag til lovregler på dette området innebærer bl.a:

- at det innføres en lovbestemt plikt for alle kommuner/fylkeskommuner til å drive aktiv informasjon om sin virksomhet og til å legge forholdene best mulig til rette for dokumentinnsyn i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning
- at alle møter i folkevalgte organer som hovedregel skal holdes for åpne dører, unntatt i personalsaker og i saker hvor et folkevalgt organ innstiller overfor et annet
- at møtekartet i alle folkevalgte organer skal være offentlig
- at den enkelte kommune/fylkeskommune får en lovbestemt plikt til å utarbeide eget reglement om de folkevalgtes rett til dokumentinnsyn og annen informasjon

Departementets lovforslag er i det alt vesentlige i samsvar med Kommunelovutvalgets tilråding, men departementet foreslår noe avvikende regler for møteoffentlighet i kommuneråd/fylkesråd (etter en parlamentarisk styringsmodell). Departementet går videre inn for at møtekartet til alle folkevalgte organer skal være offentlig.

Kapittel 15. Nærmere om forholdet til den kommunale og fylkeskommunale særlovgivning

I dette kapitlet behandles spørsmål som kan deles inn i tre hovedgrupper:

- 1) særlovsbestemmelser om interne organisatoriske og administrative forhold i kommuner/fylkeskommuner, i første rekke bestemmelser som pålegger kommunene/fylkeskommunene å opprette bestemte folkevalgte organer
- 2) særlovsbestemmelser om statlig tilsyn og kontroll med kommuner/fylkeskommuner; uspesifiserte (generelle) ordninger og mer spesifiserte ordninger - f.eks. statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak
- 3) særlovsbestemmelser om materielle forhold (individuelle rettigheter, standardkrav etc.) som virker unødig hemmende på effektiv ressursbruk

Det er fra kommunalt og fylkeskommunalt hold klart gitt uttrykk for at en ny og mer hensiktsmessig kommunelov bare representerer ett skritt i retning av et mer fleksibelt styringsystem for kommunesektoren. Et annet - og minst like viktig skritt - er å foreta en gjennomgang av særlovgivningen med sikte på å oppheve eller endre bestemmelser som er til hinder for et funksjonelt og effektivt styringsystem.

Departementet mener det er viktig at særlovgivningen så langt råd er tilpasses den nye kommuneloven, ved at

- all kommunal kompetanse etter særlov i prinsippet legges til de øverste folkevalgte organer - kommunestyret og fylkestinget - og med stor frihet for disse til å opprette folkevalgte og administrative organer og tildele dem oppgaver og myndighet, tilpasset de lokale forhold
- statlig tilsyn og kontroll med kommunesektoren nedtones gjennom oppheving eller endring av særlovsbestemmelser som anses unødige, sett ut fra et statlig styringsbehov

Departementet går imot Kommunelovutvalgets forslag til en såkalt «sterk» ikrafttredelsesbestemmelse i NOU-forslagets § 60 nr. 2. Denne regelen innebærer at alle særlovsbestemmelser om organisasjon og saksbehandling i kommunale/fylkeskommunale saker automatisk skal vike for den nye kommuneloven i tilfelle motstrid - hvis ikke Kongen bestemmer noe annet.

Departementet foreslår ikke konkrete endringer i særlovgivningen, men trekker opp visse prinsipielle retningslinjer for en etterfølgende harmonisering av særlovgivningen i forhold til den nye kommunelov som Stortinget vedtar. Retningslinjene innebærer bl.a følgende, hvis ikke særlige hensyn taler for andre løsninger:

- at de særlovsbestemmelser oppheves, som pålegger kommuner/fylkeskommuner å opprette bestemte folkevalgte organer. Det samme gjelder bestemmelser om stillinger av administrativ karakter.
- at særlovsbestemmelser om delegasjon av kommunal/fylkeskommunal myndighet oppheves og erstattes av de alminnelige regler i den nye kommuneloven
- at behovet for uspesifiserte særlovsbestemmelser om statlig tilsyn/kontroll vurderes, og ellers slik at den myndighet denne type bestemmelser gir staten spesifiseres nærmere
- at statlige godkjenningsordninger oppheves eller endres, så langt råd er
- at antallet forskriftshjemler søkes redusert, og at det ellers konkretiseres hvilken kompetanse de gir statlige myndigheter

Departementets forslag til prinsipielle retningslinjer for gjennomgang av særlovgivningen bygger i hovedsak på de retningslinjer som Kommunelovutvalget legger til grunn, med enkelte forbehold. Departementet forut-

setter at det - når Stortinget har vedtatt ny kommunelov og gitt signaler om de prinsipper som skal gjelde for harmoniseringen - så snart som mulig fremmes proposisjon(er) om endringer i særlovgivningen, basert på en vurdering av de aktuelle bestemmelser.

Departementet foreslår også at det foretas en gjennomgang av særlovsbestemmelser om rettigheter og standardkrav, med sikte på oppheving eller endring av bestemmelser som legger unødige bindinger på kommunenes/fylkeskommunenes ressursbruk, selv om dette ikke berøres direkte av forslaget til ny kommunelov og selv om ikke Kommunelovutvalget fremmer forslag om det.

Kapittel 16. Særskilt om forholdet til internasjonalt regelverk

Dette kapitlet tar for seg forslaget til ny kommunelov i forhold til internasjonalt regelverk på området, nemlig

- forholdet til avtalen om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS), særlig mht. offentlige innkjøp, finansielle tjenester og kapitalbevegelser.
- forholdet til Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre, og spørsmålet om grunnlovsfesting av prinsippet om lokalt selvstyre
- forholdet til Europarådskonvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid

Når det gjelder forberedelsene til en eventuell EØS-avtale og reglene om offentlige innkjøp, konstaterer departementet at innføring av bindende regler for statlige, fylkeskommunale og kommunale innkjøp vil kreve lov-hjemmel. Her er det allerede i gang et lovarbeid i regi av Næringsdepartementet. Når det gjelder liberaliseringen av valutabestemmelse, er det vist til at Regjeringen, så snart EØS-avtalen er undertegnet, vil legge avtalen fram for Stortinget i en egen stortingsproposisjon som vil gi en samlet framstilling av avtalens innhold, herunder regelverk for finansielle tjenester og kapitalbevegelser. Drøftingen av behovet for eventuell fortsatt regulering av kommunesektorens valutaopplåning finnes i proposisjonens kapittel 8 om planlegging og økonomiforvaltning.

Departementet mener at lovforslaget ikke på noe punkt er i strid med Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre. Kommunelovutvalget har imidlertid pekt på at konvensjonens oppfordring til å grunnlovsfeste det lokale selvstyret, ennå ikke er oppfylt for Norges vedkommende. Departementet er kommet til at dette spørsmålet eventuelt bør vurderes nærmere etter at Stortinget har fått anledning til å behandle forslaget til ny kommunelov, som totalt sett innebærer en styrking av det lokale selvstyre i forhold til gjeldende kommunelover.

Europarådskonvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid byr ikke på problemer i forhold til forslaget til ny kommunelov.

Kapittel 17. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget til ny kommunelov. Dette skyldes bl.a. at lovforslaget legger opp til et system som innebærer stor frihet for kommuner og fylkeskommuner til å velge organisatoriske og administrative løsninger, tilpasset lokale forhold og forutsetninger. De økonomiske og administrative konsekvenser blir dermed avhengig av de valg som den enkelte kommuner/fylkeskommune foretar. Virkningene vil antakelig også først bli synlige over noe tid.

En annen usikkerhetsfaktor er forholdet til særlovgivningen. Her vil virkningene være avhengig av hvilke lovgivningsmessige løsninger som blir resultatet av den planlagte harmoniseringsprosessen mellom den nye kommuneloven og særlovgivningen.

Departementet mener likevel å kunne slå fast at kommuner og fylkeskommuner totalt sett vil få klart større muligheter enn i dag til rasjonalisering og effektivisering av virksomheten. I tillegg innebærer lovforslaget at den statlige styring av kommunesektoren nedtones og legges om. Dette gir visse muligheter for administrative forenklinger og økonomiske besparelser, også på statlig side.

Kapittel 18 og kapittel 19

inneholder henholdsvis merknader til lovforslaget og forslag til samlet lovtekst.

KAPITTEL 2

Bakgrunnen for ny kommunelov**2.1 INNLEDNING**

Kommuneloven av 1954 og fylkeskommuneloven av 1961 bygger i hovedtrekkene på en organisasjonsstruktur fra kommuneloven av 1921. De opprinnelige forutsetninger om den kommunale virksomhets omfang og karakter er etterhvert blitt foreldet. Dette gjelder både saksmengde, sakenes kompleksitet, den kommunale virksomhets betydning for velferd og økonomi, og oppgavefordelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune.

Arbeidet i etterkrigstiden med oppbyggingen av velferdsstaten, desentralisering av forvaltningen og en videreutvikling av det lokale folkestyret, er viktige årsaker til at det nå er behov for en grundig og prinsipiell gjennomgang av kommunelovene. Vi har f.eks. fått en selvstendig fylkeskommune med direkte valgt fylkesting, egen beskatningsrett og egen administrasjon. Videre ble det i 1985 gjennomført en omfattende revisjon av kommunenes og fylkeskommunenes inntektssystem (de statlige overføringene). Det betydelige reformarbeid som Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har generert på en rekke samfunnsområder som berører kommunalforvaltningen, må også nevnes i denne forbindelse. Totalt sett har denne utviklingen skapt store utfordringer for det politiske og administrative styringssystemet i kommunesektoren. Hovedmålsettingen for lovrevisjonen er derfor å tilpasse kommunelovgivningen til den økte grad av lokalt folkestyre som Storting og regjering gjennom sitt langsiktige reformarbeid har lagt grunnlaget for.

Kommunene og fylkeskommunene i dag er vesentlig større forvaltningsenheter enn man opprinnelig hadde tenkt seg. Dette gjelder både saklig ansvarsområde og størrelsen av forvaltningsapparatet. Enkelte kommuner og fylkeskommuner har i dag problemer med å finne fram til hensiktsmessige mønstre for den administrative og politiske struktur innen rammen av gjeldende lov. Vi har derfor fått en rekke forsøk med reformer av bl.a. styringsstrukturen. Blant de mer vidtrekkende forsøkene, kan nevnes ordningen med kommunal parlamentarisme i Oslo kommune og forsøket med fylkesrådkollegium i Hedmark fylkeskommune. En hovedmålsetting med disse reformforsøkene har vært å styrke og effektivisere den folkevalgte styring med den

kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosess. Etterhvert som problemet med intern koordinering av sektorinteresser har vokst, har man også i stigende grad fokusert på reformer i den administrative oppbygging som et mulig virkemiddel.

Et annet utviklingstrekk er at de ulike forvaltningsnivåenes oppgaver i større utstrekning bør ses i sammenheng med hverandre, med sikte på å få et bedre og mer helhetlig tjenestetilbud og en mer effektiv ressursbruk. Dette krever en stor grad av fleksibilitet i de rettslige skranker for organiseringen av både det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet. Problemstillingen berører ikke bare kommuneloven og fylkeskommuneloven, men også i stor grad den kommunale særlovgivningen.

Samtidig som man har arbeidet med en styrking og rasjonalisering av den sentrale styringsfunksjon i kommunene, har også spørsmålet om en geografisk desentralisering av beslutningsmyndighet - til «underkommune-nivå» - i økende grad tiltrukket seg interesse.

Reformer rettet mot andre sider ved det kommunale og fylkeskommunale apparat har også økt behovet for en grunnleggende gjennomgang av kommunelovgivningen. Vi har f.eks. hatt en relativt lang prosess med omfattende kommunesammenslutninger.

Kommunelovene er riktignok endret en rekke ganger i årenes løp, men har aldri vært gjenstand for en helhetlig vurdering og revisjon. Lovendringene har i hovedsak begrenset seg til enkeltspørsmål.

Samfunnsutviklingen har m.a.o. skapt et åpenbart behov for en systematisk gjennomgang og revisjon av det eksisterende rettslige rammeverk for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet.

2.2 KOMMUNALLOVGIVNINGEN I ET HISTORISK PERSPEKTIV**2.2.1 Innledende betraktninger**

Grunnlaget for det kommunale selvstyret ble lagt ved formannskapslovene av 1837, som etablerte et lokalt styringsapparat, ledet av folkevalgte. Formannskapslovene fastla hvilke styringsorganer kommunene skulle ha, hvilke regler som gjaldt for de kommunale

le styringsorganers saksbehandling og trakk opp grensene for kommunenes kompetanse og regulerte forholdet mellom stat og kommunesektor.

Grunnen til at en fikk to lovverk; ett for byene, og ett for landdistriktene, skyldtes både byenes privilegerte stilling på en rekke områder og at det lokale styringsapparat og den lokale deltakelse var mer utviklet i byene. Det som særlig skilte bykommuneloven fra landkommuneloven var bestemmelsene om magistratens funksjon innen kommunalforvaltningen i byene. Magistraten, som kunne sammenlignes med amtsmannen i fylkene, var kongelig utnevnt embetsmann og skulle etter kjøpstadsloven være leder for byenes administrasjon, og ha en saksforberedende og utøvende funksjon. Utover dette var det liten forskjell mellom de to lovverkene.

Formannskapslovene innførte direkte valg til de overordnede politiske organ. Det skulle velges fra tre til ni formenn i landdistriktene og fra fire til tolv formenn i byene. I tillegg skulle det velges «representanter». Mens formennene utgjorde formannskapet, utgjorde formennene og representantene det som i dag kalles kommunestyre. Valgene på disse to organer ble organisert som særskilte valg.

Formannskapet var det sentrale organet. Formannskapet valgte ordfører og var tillagt beskatnings- og bevilgningsretten. I landkommunene ble i tillegg oppgavene under skole- og fattigkommisjonene lagt til formannskapet, supplert med de tidligere lovbestemte medlemmer av disse kommisjonene. Representantene kunne på sin side ikke tre sammen uten etter initiativ fra formannskapet, og de møtte da sammen med formannskapet.

I landkommunene overtok kommunestyret etter hvert som besluttende organ. I byene beholdt formannskapet i langt større grad sin myndighet, men også her var det en klar tendens til å overføre avgjørelsesmyndighet til kommunestyret.

Som en konsekvens av denne gradvise maktforskyvning ble formannskapslovene endret i 1879. Heretter skulle kommunestyret velge ordføreren. Sentrale kontrollfunksjoner ble også overført fra formannskap til kommunestyre; kommunestyret skulle heretter velge kasserer og revisorer og desidere regnskapsene.

Endringene i valglovene i 1896 hadde også konsekvenser for forholdet mellom formannskap og kommunestyre. Etter de nye reglene var det bare representantene som skulle velges ved direkte valg. Formannskapet, som skulle bestå av en fjerdedel av representantene, ble deretter valgt av og blant representan-

tene. Dermed fikk vi det systemet som gjelder i dag.

Finansforvaltningen i kommunene var lenge sektorisert. Skatteloven av 1882 la grunnlaget for en sentral økonomiforvaltning. Samtidig fikk kommunen større frihet til å fastsette sine skatteinntekter. Denne økte friheten satte imidlertid større krav til økonomistyringen. Skattelovene av 1882 ga derfor pålegg om at alle kommunene skulle sette opp budsjett på forhånd for hvert år, hvor det ble gitt overslag over alle inntekter og utgifter. Budsjettet skulle vedtas av kommunestyret. I 1883 ble de første budsjett- og regnskapsforskrifter gitt med hjemmel i skattelovene.

2.2.2 Soknekommuner m.v.

Etter formannskapsloven for landdistriktene bygde inndelingen i landkommuner (herreder) på prestegjeldene. Fra gammelt av var imidlertid kirkesoknet den primære kirkelige inndelingsenhet. For ikke å bryte for sterkt med den gjeldende ordning etablerte formannskapsloven kirkesoknet som selvstendig kommune - *soknekommune* - med eget styre, bestående av soknets representanter i herredets formannskap og representantskap. Soknekommunene fikk rett til å styre seg selv i saker som angikk det enkelte sokn, og hadde bevilgningsrett innenfor sitt saksområde.

Soknekommunene fikk stor betydning for utviklingen av det kommunale selvstyre. Årsaken var bl.a. at prestegjeldene mange steder var for store som kommunale enheter.

Opprinnelig var soknekommunenes oppgaver beskjedne, og i det vesentlige begrenset til å gjelde kirkeforvaltningen. Man fikk imidlertid etter hvert en rekke lover som la viktige forvaltningsoppgaver til soknekommunene. Fattigloven av 6. juni 1863 åpnet for soknevis organisering av fattigvesenet. Lov av 26. juni 1889 om folkeskolen på landet inneholdt tilsvarende bestemmelser for organiseringen av skolevesenet. Veiloven av 15. juni 1882 ga soknekommunene myndighet i forbindelse med anlegg og ombygging av bygdeveier. Mange soknekommuner tok dessuten på seg andre oppgaver enn de lovbestemte, f.eks. vannforsyning, elektrisitetsforsyning, helsetiltak, selv om hjemmelsgrunnlaget for dette på den tid var noe uklart.

Ordningen med soknekommuner ble opprettholdt i landkommuneloven av 1921, og videreført i landkommuneloven av 1938.

I takt med de bedre kommunikasjonsforholdene, ble imidlertid behovet for soknekommunene mindre. En annen årsak var at det etter 1837 hadde funnet sted en rekke kommunedelinger, i alt 291 fram til 1950. Ord-

ningen med soknekommuner ble derfor opphevet ved lov av 15. desember 1950. På det tidspunktet var tilsammen 172 herredskommuner delt inn i to eller flere sokn. Det samlede antall soknekommuner utgjorde 429.

Man hadde tidligere også *andre* særlige kommunale forvaltningsenheter - *særkommuner* - ved siden av soknekommunene, men med en annen karakter og av klart mindre betydning. Disse særkommunene ble opprettet for å ivareta bestemte forvaltningsoppgaver, f.eks. brannkommuner (som kunne opprettes etter brannloven av 15. august 1908, dersom et herredsstyre ikke ønsket å overta utgiftene for brannvesenet), bygningskommuner (som etter bygningsloven av 22. februar 1924 kunne opprettes for en del av et herred; loven gjaldt bare direkte for byer og 200 meter utenfor byens grenser) og havnekommuner (etter havneloven av 24. juni 1933, som ga departementet hjemmel til å opprette havnedistrikter for havner utenom byene). Slike særkommuneordninger er nå opphevet.

2.2.3 Fylkeskommunen

Amtskommunen ble ikke vurdert av den lovkommissjon som la grunnlaget for formannskapslovene. Departementet kom til at loven ville være ufullstendig uten å ha bestemmelser om et folkevalgt organ tilknyttet amtmannen. Det var bl.a. lagt til amtet å dekke oppgaver innen rettsvesen, sunnhetsvesen og veier. Siden amtets utgifter ble dekket ved skatteinntekter fra de enkelte fogdekassene i amtet, ville større deler av de lokale utgifter vært utenfor folkevalgt kontroll om ikke også amtskommunen fikk et folkevalgt organ.

Bestemmelsene om amtsformannskapet ble inntatt i formannskapsloven for landet. Det ble her bestemt at ordførerne i landkommunene innen amtet skulle utgjøre amtsformannskapet sammen med amtmannen og skattefogdene. Amtmannen skulle være ordfører, men verken han eller fogdene kunne delta i avstemningene.

Etter loven skulle amtsformannskapet mer være kontrollerende, rådgivende og bevilgende enn initierende. Stort sett innebar virksomheten den første tiden en sterkere kontroll med amtsmannens virksomhet og sterke bestrebelse på å bringe amtskommunenes virksomhet ned.

Men også amtskommunenes virksomhet ble etter hvert utvidet, dels ved at eksisterende oppgaver økte i omfang, dels ved at det saklige virkeområdet ble utvidet.

De største endringene kom med skatteloven av 1882. For det første måtte amtskommunene - i likhet med kommunene - vedta budsjett for neste års inntekter og utgifter.

For det andre kunne amtskommunene, som tidligere fikk sine inntekter fra eiendomsskatt (matrikkel), hente inntil halvparten av skatteinntektene fra herredskommunene. Denne såkalte repartisjonskatten utviklet seg senere til å dekke 100 % av fylkeskommunens skatteinntekter. For det tredje ga skatteloven av 1882 de første bestemmelser om opprettelse av amtsutvalg. Amtsutvalget skulle bestå av amtmannen (utvalgets leder) og fire representanter valgt av amtsformannskapet. Amtsutvalget hadde som primær oppgave å gjennomgå amtmannens budsjettforslag før det ble oversendt amtsformannskapet, men det kunne også innkalles til rådslagning når amtmannen ønsket å rådføre seg eller når saker måtte iverksettes uten at det var tid til å vente på en beslutning i amtsformannskapet.

2.2.4 Kommunelovene av 1921

I 1898 ble det nedsatt en kommisjon som skulle behandle spørsmålet om en revisjon av formannskapslovgivningen. Kommisjonen, som avga sin innstilling to år senere, gikk svært grundig og prinsipielt til verks.

Kommisjonen foreslo bl.a. at det skulle være en felles kommunelov for byer og landkommuner. Dette innebar blant annet at byene skulle innlemmes i amtskommunen.

På den administrative siden ønsket kommisjonen å oppheve magistratordningen og erstatte denne med en rådmann. Rådmannen skulle være leder for en selvstendig kommunal administrasjon. Rådmannen skulle ansettes på åremål for en periode av 12 år om gangen. På amtskommunesiden foreslo kommisjonen opprettet et folkevalgt amtsråd som bl.a. skulle forestå kontrollen av kommunene i stedet for amtsmann og departement.

Kommisjonen la videre vekt på å få etablert en bedre budsjett og regnskapspraksis. I denne forbindelse ble det foreslått et forbud mot at lån og kommunens faste kapital skulle kunne brukes til ordinære driftsutgifter.

Endelig så kommisjonen det som viktig at dens prinsipper for organisering ble betraktet som overordnede og følgelig også skulle gjelde for sektorene.

Kommisjonen var på de fleste områder forut for sin tid. Dette hadde betydning for den oppfølging kommisjonens forslag fikk. Da proposisjonen på basis av innstillingen ble fremmet i 1909, var mange av forslagene falt vekk. Av de som fortsatt var med, var forslag om opphevelse av magistratordningen og forbud mot bruk av lånemidler til drift. Proposisjonen ble imidlertid ikke behandlet og den samme skjebne led to nye proposisjoner i de to påfølgende år.

Ett av formannskapslovkommissjonens forslag ble imidlertid fulgt opp i skattelovene av 1911. Her ble det slått fast at kommunene ikke kunne bruke lånemidler til ordinære driftsutgifter. De nye skattelovene satte videre tak på den kommunale skattøren, slik at det ble satt grenser for hvor mye den enkelte kommune kunne utskrive i skatt på sine innbyggere.

Et annet av formannskapslovkommissjonens forslag; opphevelse av magistratembetene, ble vedtatt ved lov i 1917. Loven skulle imidlertid først tre i kraft når nye formannskapslover var vedtatt. Det ble derfor nedsatt en ny lovkomité, og denne avgav sin innstilling i 1920. Innstillingen dannet grunnlaget for kommunestyrelovene av 1921.

Lovene av 1921 besto stort sett av mindre justeringer av det eksisterende lovverket og representerte ingen prinsipielle nydannelser. Man beholdt ordningen med to lovverk, men skilte ut valgreglene i en egen lov. Som en oppfølging av opphevelsen av magistratordningen ble det gitt regler om en administrativ leder for kommuneforvaltningen som skulle ha ansvaret for penge- og regnskapsvesenet. Denne lederen ble kalt borgermester. Borgermesterordningen ble ikke gjort obligatorisk.

Som tidligere nevnt utviklet det seg forskjellig praksis i byer og landkommuner med hensyn til formannskapets stilling. I «Innstilling 1 Utkast til kommuner» fra lovkomitéen heter det:

«Mens reglene i byene nu er, stort sett, at formannskapet ikke forelegger det samlede bystyre andre saker enn de, som efter loven skal og må avgjøres av bystyret, har utviklingen i herredskommunene gjennomgående ført til, at herredsstyret treffer avgjørelse i alle kommunale saker, og at formannskapet ikke engang avgir innstilling, uten at det i lov uttrykkelig er påbudt.»

Komitéen fant på denne bakgrunn ikke grunnlag for å opprettholde felles bestemmelser på dette området. Stortinget fulgte opp komitéens forslag. For byene ble bestemmelsene at bystyret sammen med formannskapet skjøttet byens kommunale anliggender innen de grenser loven satte. For herredskommunene ble bestemmelsen at herredsstyret skjøttet de kommunale anliggender innen de grenser loven satte.

Betegnelsene amtmann, amtsting og amtsutvalg ble byttet ut med fylkesmann, fylkesting og fylkesutvalg. Fylkestinget skulle heretter velge møteleder av og blant sine medlemmer, men valget gjaldt bare for den enkelte fylkestingssamling. Fylkesmannen fikk samtidig videre fullmakter til å legge fram saker til behandling og avgjørelse i fylkesutvalget, hvor han fortsatt var formann.

2.2.5 Kriselover

Kommunestyrelovene av 1921 ble vedtatt før en hadde fått full forståelse for den økonomiske krise som var under oppseiling i kommunesektoren. Under høykonjunkturperioden hadde den kommunale virksomhet økt kraftig, og mange kommuner hadde tatt opp store lån for å kunne realisere omfattende prosjekter. Når krisen kom, fikk mange kommuner vansker med å dekke sine forpliktelser. Samtidig hadde man ikke lovregler som var egnet til å håndtere den situasjon som oppsto. De etter hvert omfattende betalingsproblemene førte til at de statlige myndigheter måtte gripe inn, ved de midlertidige administrasjonslovene av 1923 og 1928.

Loven av 1923 om kommuner som misligholdt sine forpliktelser, ga staten adgang til å gi kommunene pålegg om bestemte utgiftsreduksjoner eller inntektsforhøyelser. Dersom påleggene ikke ble etterkommet, kunne kommunen settes under administrasjon. Loven gikk imidlertid ikke langt nok i og med at den ikke ga kommunene noen økt betalingssevne til å dekke de forpliktelser som allerede var oppstått. Med en stigende kronekurs var det mer dette, enn økonomisk løssluppenhet etter at krisen hadde oppstått, som var problemet. Etter at Høyesterett i august 1927 hadde tatt til følge en begjæring om at en kommune skulle tas under konkursbehandling, ble det ved en provisorisk anordning uken etter bl.a. nedlagt alminnelig forbud mot at kommuner kunne tas under konkursbehandling og forbud mot pantsettelse av kommunale eiendommer som sikkerhet for eldre gjeld.

Den provisoriske anordningen ble ført videre i loven av 1928 om særlige bestemmelser om kommunenes gjeldsforpliktelser. Loven opprettholdt også bestemmelsene om å kunne sette en kommune under administrasjon som en hadde i loven av 1923. Det ble dessuten åpnet adgang for en kreditor til å kreve kommunen satt under administrasjon. Adgangen til pantsetting av kommunal eiendom og adgangen til å motregne overfor en kommune ble sterkt begrenset. Loven inneholdt bestemmelser om gjeldsmekling og akkord, men bestemte på den annen side at verken konkursloven av 1863 eller akkordforhandlingsloven av 1899 skulle gjelde for kommunene.

Mens bestemmelsene om å sette en kommune under administrasjon var et drastisk virkemiddel som de statlige myndigheter viste tilbakeholdenhet med å bruke, ble bestemmelsene om akkord brukt i langt flere tilfeller. En akkord forutsatte at kommunene kunne disponere midler til delvis utløsning av den nedskrevne gjeldsmassen. Spørsmålet

var hvordan midler til dette skulle skaffes til veie. Løsningen ble at Norges Kommunalbank i 1929 fikk i oppdrag å engasjere seg i gjeldsoppkjøret. Senere bevilget Stortinget hvert år penger til de aller fattigste kommunene dels som en del av gjeldsoppkjøret og dels for å redusere skattetrykket på innbyggerne i disse kommunene. Krisen hadde med dette ikke bare framtvunget klarere regler for den økonomiske forvaltning i kommunene, men også et direkte statlig engasjement for å løse gjeldskrisen via statlige økonomiske virkemidler.

Loven av 1928 var midlertidig. Den ble forlenget for ytterligere fem år ved en ny lov i 1933. Men det var behov for å innarbeide forslagene i den alminnelige kommunelovgivning. En departemental komité avga innstilling i 1937 og denne ble fulgt opp i Lov om kommunestyre på landet og Lov om kommunestyre i byene, begge av 1938.

Bestemmelsene om forbud mot konkurs, om akkordforhandlinger og begrensningene i adgang til pantsettelse, motregning og utlegg overfor kommunene ble videreført i en midlertidig lov i 1938. Denne loven ble opphevet allerede i 1940. For å ivareta hensynet til kreditorinteressene ble det dessuten i de alminnelige kommunelovene av 1938 tatt inn bestemmelser om skjerpet statlig tilsyn med kommuner som misligholdt sine forpliktelser. Dette skjerpede tilsyn skulle utøves av fylkesmannen.

Loven av 1938 ga ellers regler for oppstilling av budsjettet, krav om at budsjettet skulle være reelt, restriktive regler om tilleggsbevilgninger og strengere krav til revisjon av regnskapene. Adgangen kommunene hadde til låneopptak, til å stille økonomiske garantier, og til å pantsette eiendeler, ble begrenset.

Når det gjaldt selve styringsordningen i kommunene, ble det gjort få endringer. Betegnelsen rådmann ble innført i stedet for borgermester. Stillingen ble dessuten nærmere definert.

2.2.6 Utviklingen etter 1945

Kommunesektoren gjennomgikk store strukturelle og institusjonelle forandringer etter krigen. I 1946 ble Kommuneinndelingskomitéen («Scheikomiteén») nedsatt. Som følge av dens forslag ble for det første sognekommunene opphevet ved lov av 15. desember 1950, for det andre ble byene med i fylkeskommunen fra og med 1964, og for det tredje ble det foretatt en omfattende inndelingsrevisjon som reduserte antallet kommuner fra 744 i 1958 til 451 i 1965. Samtidig med de betydelige strukturelle endringene skjedde det som nevnt også viktige institusjonelle endringer,

bl.a. en overgang til kommuner med et bredere ansvar for lokal tjenesteyting og utvikling.

Samtidig med arbeidet med en ny kommunestruktur ble spørsmålet om en felles lov for by- og herredskommunene tatt opp på nytt. Forslag om dette ble lagt fram for Stortinget og vedtatt i 1954.

En vesentlig forskjell mellom de to lovverkene var, som tidligere nevnt, at kommunesstyret i landkommunene hadde avgjørelsesmyndighet i alle saker som ikke positivt var lagt til formannskapet. I byene var det omvendt i og med at formannskapet hadde myndighet til å treffe vedtak i alle saker som ikke positivt var lagt til bystyret. Ved lovendringen i 1954 ble landkommunens modell valgt som generell modell. Dette kom til uttrykk ved at man i lovens ikrafttredelsesbestemmelse fastsatte at den etablerte funksjonsfordeling mellom kommunestyre og formannskap skulle stå ved lag så lenge kommunestyret ikke fastsatte noe annet (§ 66, 3. ledd).

En annen forskjell hadde vært at alle vedtak *herredsstyrene* gjorde, skulle forelegges fylkesmannen eller annen annen statlig myndighet til godkjenning. En slik generell godkjenningsmyndighet hadde ikke fylkesmannen overfor vedtak fattet i bystyrene. Etter den nye loven skulle fylkesmannen føre legalitetskontroll med alle kommunestyrevedtak, uavhengig av kommunetype. Loven fastsatte samtidig at Kongen skulle godkjenne en del vedtak, særlig av økonomisk karakter, bl.a. lånevedtak og garantivedtak. Også godkjenningsbestemmelsene var felles for bykommuner og herredskommuner.

Også når det gjaldt rådmannsstillingen ble reglene endret. Det ble ikke lenger gjort forskjell på byer og landkommuner, istedet skilte man mellom store og små kommuner. Kommuner med over 10.000 innbyggere skulle etter loven ha rådmann dersom de ikke fattet vedtak om det motsatte og fikk dette godkjent. Og de med mindre enn 10 000 kunne tilsette rådmannen dersom staten godkjente det.

Reglene i 1938-loven om skjerpet tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner opphevet, dels fordi siden kommunenes økonomiske situasjon var en annen i 1954 enn i tredivårene og staten gjennom en mer aktiv bruk av overføringer hadde tatt et klarere ansvar for kommunenes økonomiske situasjon.

Fylkeskommunene fikk sitt eget kapittel i loven, men bestemmelsene ble i realiteten ikke endret fra loven av 1938.

2.2.7 Mot en selvstendig fylkeskommune

I løpet av en femtenårsperiode fra 1961 til 1976 gjennomgikk fylkeskommunen en om-

danning fra nærmest et hjelpeorgan og samarbeidsorgan for herredskommunene til et selvstendig forvaltningsnivå. Schei-komiteén hadde i sin innstilling nr. 2 fra 1951 foreslått at byene måtte innlemmes i fylkeskommunen. I tilknytning til komitéens forslag ble det også drøftet om fylkeskommunen skulle fortsette å være sekundærkommune med by- og herredskommunene som medlemmer, med folkevalgte representanter fra primærkommunene og med skatteinntekter fra medlemskommunene. Alternativet var å gjøre fylkeskommunen til et selvstendig forvaltningsorgan med direkte valg og egne skatteinntekter.

Løsningen ble i første omgang at fylkeskommunen ble en «universell» sekundærkommune: I en egen lov om fylkeskommuner av 1961 kom byene med i fylkeskommunene. Nyordningen trådte i kraft fra 1. januar 1964.

Loven fastsatte en del endringer i administrasjonsordningen etter mønster fra kommuneloven. Det ble således fastsatt at fylkesutvalgets størrelse på samme måten som formannskapet skulle bestemmes ut fra fylkestingets størrelse, dog med et maksimumstall på 15.

Det ble også lagt opp til et klarere skille mellom politikk og administrasjon. Fylkesmannen hadde fra 1964 bare rent administrative oppgaver, og skulle følgelig ikke lenger sitte som formann i fylkesutvalget. Men fylkesmannen skulle fortsatt være fylkeskommunens rettslige representant og underskrive på vegne av fylkeskommunen. Fylkesmannens oppgaver var for øvrig svært lik rådmannens i en primærkommune.

Det ble også innført en regel om valg av fylkesordfører. Han/hun skulle velges av fylkestinget og blant fylkesutvalgets medlemmer, for en periode på fire år.

Parallelt med at fylkeskommunen ble utvidet skjedde det også en utvikling i retning av både en klarere oppgavedeling mellom kommuner og fylkeskommuner, og en utvidelse av fylkeskommunenes oppgaver. Mens fylkeskommunene fram til 1964 dels hadde fungert som et organ som medvirket til oppgaveløsning i medlemskommunenes regi, var det fra og med 1964 de selvstendige fylkeskommunale oppgavene som dominerte. Samtidig økte kommunenes innbetalinger av repartisjonsskatt kraftig fra år til år for å finansiere den økte fylkeskommunale aktiviteten.

Primærkommunenes utgifter til fylkeskommunene økte samtidig som nytten, sett fra kommunenes side, kunne sies å avta. Dette skapte grunnlaget for en videreføring av reformarbeidet med sikte på å gjøre fylkeskommunen til et selvstendig forvaltningsnivå.

Som en oppfølging av forslag fra Hovedko-

mitéén for reformer i lokalforvaltningen ble det i 1974 gjort endringer i kommunevalgloven ved at det ble innført direkte valg til fylkestinget. Det første direkte valget ble holdt i 1975. Ordningen med direkte valgte politikere ble også fulgt opp ytterligere med endringer i fylkeskommuneloven. Kommuneloven er brukt som mønster. Fylkesutvalget ble pålagt oppgaver på linje med det som var fastsatt for det kommunale formannskap. Fylkesordføreren ble tillagt myndighet tilsvarende den kommunale ordføreren. Administrasjonsordningen i fylkeskommunen ble endret i samsvar med den modellen en hadde i kommunene. Det siste innebar at man fikk skilt den statlige og den fylkeskommunale administrasjonen. I stedet for fylkesmannen skulle en ha en fylkeskommunalt ansatt rådmann som administrativ leder. Fylkesrådmannsstillingen ble gjort obligatorisk for alle fylkeskommuner.

Med egne politikere i fylkestinget var det ikke lengre naturlig at primærkommunene skulle finansiere fylkeskommunen. I 1976 ble det derfor innført direkte fylkesskatt gjeldende fra inntektsåret 1977. Med dette var fylkeskommunen ikke lenger en sekundærkommune, men omdannet til en selvstendig politisk og administrativ enhet - på linje med kommunen.

2.3 GJELDENE KOMMUNELOVER

Dette underpunktet tar sikte på å gi et kort riss av innholdet i gjeldende kommunelover. For en mer detaljert redegjørelse om gjeldende rett, vises til de alminnelige motiver, jf. kapitlene 3 - 16.

Kommuneloven av 12. november 1954 og fylkeskommuneloven av 16. juni 1961 kan betegnes som de kommunale og fylkeskommunale *forfatningslover*. Lovene er meget like i oppbygging og innhold, og inneholder de grunnleggende bestemmelser om organiseringen av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner. De gjelder for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet, med mindre annet er bestemt i særlov.

Særlovene har ikke bare bestemmelser om oppgavens innhold og omfang, men ofte også bestemmelser som regulerer organisasjonsmessige og kompetansemessige forhold. *Særlovnemndene* spiller her en viktig rolle, f.eks. skolestyre og fylkesskolestyre. Kommunestyret/fylkestinget kan som hovedregel ikke instruere særlovnemndene eller overprøve deres vedtak.

Kommunelovene gir kommunene og fylkeskommunene en stor grad av frihet til å bestemme styringsstrukturen. Kommunestyret/

formannskapet, fylkestinget/fylkesutvalget og ordfører/fylkesordfører er obligatoriske organer, men for øvrig bestemmer kommunene og fylkeskommunene selv hvilke folkevalgte organer de vil opprette og hvilke oppgaver disse organene skal tillegges. Primærkompetansen er lagt til kommunestyret og fylkestinget, som betydelig grad kan delegerer avgjørelsesmyndighet til underliggende organer.

Medlemstallet i kommunestyret/fylkestinget er lovbestemt, men med en viss adgang for det enkelte kommunestyre/fylkesting til selv å bestemme medlemstallet innen nærmere angitte intervaller, avhengig av antall innbyggere.

Formannskapet og fylkesutvalget velges av og blant medlemmene av kommunestyret og fylkestinget. De skal ha et antall medlemmer som tilsvarer $\frac{1}{4}$ av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall. Formannskapets og fylkesutvalgets primære oppgave etter loven er å føre tilsyn med hele den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Formannskapet/fylkesutvalget kan også avgjøre saker, enten med direkte hjemmel i lov eller etter delegasjon fra kommunestyret/fylkestinget. Den kanskje viktigste funksjon som formannskapet/fylkesutvalget har i praksis, er å koordinere alle saker som legges fram for kommunestyret/fylkestinget.

Nemnder brukes som fellesbetegnelse på andre folkevalgte organer enn kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg. Det er to hovedkategorier av kommunale/fylkeskommunale nemnder - nemnder opprettet etter kommuneloven/fylkeskommuneloven og nemnder opprettet etter særlov.

Kommunestyret/fylkestinget står helt fritt når det gjelder opprettelse, nedleggelse og omorganisering av nemnder etter kommuneloven/fylkeskommuneloven. De står også fritt til bestemme hvilke oppgaver som nemndene skal ha, og kan i stor utstrekning delegerer avgjørelsesmyndighet til dem.

Særlovnemnder er folkevalgte organer som kommunene og fylkeskommunen er pålagt å opprette i medhold av særlov. De kan ikke - i motsetning til nemnder opprettet etter kommuneloven/fylkeskommuneloven - nedlegges eller omorganiseres i funksjonsperioden.

(Fylkes)ordføreren velges av fylkestinget/kommunestyret blant fylkesutvalgets/formannskapets medlemmer. Ordførers hovedoppgave etter loven er å være møteleder i disse organene. Ordføreren er dessuten kommunens rettslige representant.

Kommunene og fylkeskommunene har stor frihet til å opprette de stillinger de ønsker og bestemme den *administrative oppbygging*. Enkelte stillinger er imidlertid lovbestemte/

obligatoriske, f.eks. en øverste leder for administrasjonen, kommunekasserer/fylkeskasserer og revisor/fylkesrevisor. Administrasjonssjefen har lovbestemt rett og plikt til å legge fram forslag til årsbudsjett og til skattevedtak. Han/hun skal også uttale seg om den finansielle side av alle saker som foreligger, og har møterett i alle folkevalgte organer.

Kommunene/fylkeskommunene er videre pålagt å opprette visse stillinger etter særlov, f.eks. skolesjef og leder for sosialkontoret.

Både kommuneloven og fylkeskommuneloven har relativt utførlige regler om *saksbehandlingen* i folkevalgte organer - om vedtaksførhet, avstemninger, valg, åpne/lukkede møter m.v. De lovbestemte saksbehandlingsregler for nemnder gjelder også for særlovnemnder, hvis ikke vedkommende særlov har avvikende regler.

Alle *folkevalgte* har rett til skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring i forbindelse med reiser som de foretar på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Enkelte folkevalgte har også rett til arbeidsgodtgjøring, bl.a. medlemmer av formannskapet/fylkesutvalget. Andre folkevalgte kan få godtgjøring - dersom kommunestyret/fylkestinget bestemmer det. Kommunestyret/fylkestinget fastsetter på fritt grunnlag godtgjøringens størrelse og form. Alle folkevalgte har, med visse begrensninger, krav på erstatning for tap i ordinær inntekt og for annet tap som vervet medfører.

For så vidt gjelder selve utøvelsen av vervet, er det viktig å understreke at de folkevalgtes rettigheter i stor grad korresponderer med tilsvarende plikter. Med møterett følger således møteplikt, med mindre vedkommende har gyldig forfall. Stemmeretten korresponderer med stemmeplikt. Ved valg kan det imidlertid avgis blank stemme.

Medlemmer av nemnder kan suspenderes fra vervet, dersom de siktes eller tiltales for visse straffbare handlinger, bl.a. for brudd på taushetsplikten. Folkevalgte kan bli både erstatningsansvarlige og straffansvarlige for den virksomhet som de utøver i forbindelse med vervet.

Kommunelovene har utførlige bestemmelser om *årsbudsjettet* i kommunene og fylkeskommunene. Årsbudsjettet er en bindende ramme for den økonomiske virksomhet. Tilleggsbevilgning er nødvendig dersom det er aktuelt å overskride budsjettet, og som hovedregel må det finnes dekning for bevilgningen innenfor rammen av det eksisterende budsjett. Loven krever at budsjettet skal være både fullstendig og realistisk.

Kommunene og fylkeskommunene kan i vid utstrekning ta opp *lån* til ulike kommunale/fylkeskommunale formål. Kommunene og

fylkeskommunene kan videre stille *garanti* for (andres) økonomiske forpliktelser, dersom det foreligger en «særlig» kommunal eller fylkeskommunal interesse.

Kommunelovene har en del særregler som gjelder *gjeldsforfølgning* overfor kommuner og fylkeskommuner: For det første kan det som hovedregel ikke tas *utlegg* m.v. for krav mot en kommune eller fylkeskommune i kommunal/fylkeskommunal eiendom. For det andre kan en kreditor normalt ikke kreve motregning i kommunale og fylkeskommunale skatter og avgifter, med mindre kommunen/fylkeskommunen samtykker. For det tredje kan en kommune eller fylkeskommune ikke tas under konkurs eller akkordforhandling etter de alminnelige regler som gjelder for private bedrifter m.v.

Tilsyns- og kontrollbestemmelsene består for det første av statlig godkjenning av visse kommunale fylkeskommunale vedtak, bl.a. godkjenning av lånopptak. Godkjenning innebærer både en hensiktsmessighetsvurdering av det enkelte vedtak og en vurdering av vedtakets lovlighet. For det andre må *legalitetskontrollen* nevnes. Fylkesmannen skal kontrollere lovligheten av alle vedtak som kommunestyret treffer. Det samme gjelder vedtak av andre kommunale organer, når vedtaket er betinget av statlig godkjenning. Noen tilsvarende bestemmelse om legalitetskontroll med fylkestingets vedtak finnes ikke. For det tredje skjer det statlig overprøving av kommunale/fylkeskommunale vedtak i forbindelse med *mindretallsanke* over kommunestyre/fylkestingsvedtak. Kongen kan stadfeste eller forkaste flertallets vedtak - ikke endre det.

Det kan også nevnes at statlige organer i stor utstrekning er klageinstanser etter særlovgivningen for enkeltvedtak truffet av kommunale/fylkeskommunale organer. Som klageinstanser har de kompetanse til å omgjøre enkeltvedtak av eget tiltak etter reglene i forvaltningsloven.

2.4 KOMMUNENES OG FYLKESKOMMUNENES OPPGAVER

2.4.1 Generelt

Offentlige organer har som hovedformål å ivareta innbyggernes interesser og løse grunnleggende samfunnsoppgaver. I Norge utøves offentlig virksomhet på tre forvaltningsnivåer; staten, fylkeskommunen og kommunen.

Oppgavefordelingen (funksjonsfordelingen) mellom de ulike forvaltningsnivåene er dels et hensiktsmessighetsspørsmål, dels et politisk spørsmål. Stortinget vil i prinsippet, i

egenskap av landets øverste besluttede og bevilgende organ, til enhver tid kunne regulere oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Dette kan skje på flere måter, enten ved å pålegge kommuner og fylkeskommuner å løse bestemte oppgaver gjennom lovgivningen, eller ved å forby dem å påta seg bestemte oppgaver. Siden Stortinget fastlegger de økonomiske rammebetingelsene for den offentlige virksomhet, vil Stortinget i stor grad også kunne påvirke aktivitetsnivået og tjenestetilbudet i kommunesektoren uten at oppgavefordelingen endres.

Den funksjonsfordeling vi har i dag er resultat av en mangeårig reform- og utviklingsprosess, hvor mange ulike forhold har spilt inn. Hovedprinsippene for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er bl.a. behandlet i Hovedkomiteens innstilling NOU 1974:53 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Regjeringen og Stortinget ga senere i det vesentlige sin tilslutning til disse prinsippene gjennom fremleggelse og behandling av St.meld. nr. 31 (1974-75).

De mest sentrale forhold når man skal avgjøre hvilket nivå som skal tillegges ansvar for en oppgave, vil være 1) hvem som berøres av tiltaket, 2) det økonomiske omfanget, og 3) hvilken betydning lokalkunnskap vil ha for å kunne treffe avgjørelse i det aktuelle spørsmålet.

Ut fra disse kriteriene vil utgangspunktet være at *kommunene* tillegges oppgaver som særlig angår en enkelt kommune og dennes innbyggere. Dersom oppgaven er av en slik karakter at den enkelte kommune selv har størst interesse i hvordan oppgaven løses, eller hvilket innhold avgjørelsen får, styrker dette begrunnelsen for å legge ansvaret for en oppgave til kommunenivået.

Hvis en offentlig oppgave angår flere kommuner, eller et helt fylke, bør oppgaven i prinsippet legges til *fylkeskommunen*. Dette gjelder også oppgaver som økonomisk er så store at de ikke kan løses av en enkelt kommune.

Staten vil således ta seg av de mer riksdekkende oppgavene eller oppgaver som omfatter mer enn ett fylke. Samfunnsoppgaver hvor kravet til likhet i tjenestetilbudet anses spesielt viktig, vil det også være naturlig at staten tar ansvaret for.

I praksis har det imidlertid utviklet seg en oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene som ikke alltid følger disse skillelinjene, men hvor vi finner en rekke mellomløsninger.

Gjennom lovverket vil statlige myndigheter kunne legge ansvaret for en oppgave til lokalt nivå, men likevel beholde ulike former for styringsmidler som gjør det mulig å påvirke og/eller kontrollere lokal oppgaveløsning.

Oppgaver hvor det er viktig med en stor grad av likhet i tjenestetilbudet, vil f.eks. kunne legges til kommunen for å oppnå den ønskede og nødvendige lokale tilpasning, samtidig som kravet til likhet blir ivaretatt gjennom rettighetsbestemmelser og standardkrav i regelverket. Staten fastsetter også i en viss utstrekning nærmere regler om hvorledes kommunal/fylkeskommunal virksomhet skal organiseres, m.v., samt regler om statlig tilsyn/kontroll - bl.a. at kommunale/fylkeskommunale vedtak skal godkjennes. Det kan videre nevnes at statlige myndigheter åpner for lokal medvirkning i beslutningsprosessen ved at kommuner og fylkeskommuner inviteres til å komme med innspill eller uttale seg i saker som avgjøres på statlig hold.

Bildet av oppgavefordelingen mellom de tre nivåene kompliseres også i noen grad ved at det finnes statlige organer/nemnder på både kommuneplan og fylkesplan. På denne måten sikres en stor grad av statlig styring og ansvar for oppgaveløsning på det lokale plan, samtidig som kommuner og fylkeskommuner får en viss innflytelse.

Tendensen i de senere år har - i tråd med den desentraliseringspolitikk som har vært ført - vært en overføring av stadig flere oppgaver til fylkeskommunalt og kommunalt nivå. I dag står kommunalforvaltningen samlet for ca. 2/3 av den offentlige tjenesteproduksjonen i landet.

En oversikt over kommunale og fylkeskommunale oppgaver kan grupperes på flere ulike måter. I det følgende er det tatt utgangspunkt i hovedsektorene og deretter gitt en oversikt over i hvilken grad oppgavene er lovbestemte og hvilke oppgaver som vanligvis omfattes av den enkelte sektor.

2.4.2 Kommunenes oppgaver

Kommunale oppgaver kan grovt sett deles inn i fem hovedgrupper:

- undervisning
- helsevern, sosiale tjenester, pleie og omsorg
- tekniske oppgaver
- kultur, fritid og kirke
- andre oppgaver

Undervisning

Oppgavene på undervisningssektoren er stort sett lovpålagte, og de viktigste lovverkene er

- Grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24
- Barnehageloven av 6. juni 1975 nr. 30

- Voksenopplæringsloven av 28. mai 1976 nr. 35

Undervisnings- og opplæringstilbudet i kommunen dekker et bredt felt; barnehager, barneskole/ungdomsskole, ekstra skoleår, arbeidslivsopplæring (utplassering i bedrift) og kompetansegivende voksenopplæring.

Blant de viktigste oppgavene på undervisningssektoren kan nevnes:

- Kommunene har etter grunnskoleloven plikt til å gi et tilbud om ni års skolegang for alle. Tilbudet kan utvides til ti år.
- Undervisningen legges opp etter hovedretningslinjer i grunnskoleloven og i Mønsterplanen for grunnskolen.
- Voksenopplæringsloven pålegger kommunene ansvar for et opplæringstilbud for voksne parallelt med undervisningen på grunnskolenivå.
- Ansvar for spesialundervisning til barn og ungdom med ulike former for funksjonshemming.
- Barnehageloven pålegger kommunene å sikre barn gode oppvekstvilkår, bl.a. gjennom utbygging av barnehagetilbudet. Kommunene pålegges ikke å drive alle barnehager selv. Både offentlige institusjoner, bedrifter, private organisasjoner og andre kan drive barnehager under tilsyn av kommunen.

Helsevern. Sosiale tjenester. Pleie og omsorg

Oppgavene på dette området er også stort sett lovpålagte, og reguleres av

- lov om kommunalt helse- og sosialstyre av 12. juni 1987 nr. 70
- lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 68
- lov om ansvar for tiltak og tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming av 10. juni 1988 nr. 48

I tillegg har kommunen en rekke oppgaver etter andre lover, f.eks. sunnhetsloven.

Stortinget har nylig vedtatt en ny lov om sosiale tjenester (Ot. prp. nr. 29 (1990-91)) som erstatter lov om sosial omsorg og lov om edrøskapsvern, og som vil gjøre særlovgivningen på dette området mer moderne og oversiktlig. Det er ikke tatt endelig stilling til fra hvilket tidspunkt loven skal tre i kraft. I foreliggende proposisjon om forslag til ny kommunelov er det i flere sammenhenger vist til sosialomsorgsloven, som inntil videre er gjeldende lovverk på området.

Oppgavene innenfor helsevern og sosial omsorg omfatter bl.a:

- helse- og sosialadministrasjon
- forebyggende tiltak i helsesektoren, herunder helsestasjonsvirksomhet, skolehelse-tjeneste og miljørettet helsevern
- diagnose og behandling i kommunehelse-tjenesten, herunder kurativt lege- og fysio-terapiarbeid og legevaktordning
- medisinsk attføring i kommunehelsetje-nesten, herunder ergo- og fysioterapi
- sosialkontortjenester, herunder råd og vei-ledning
- økonomisk sosialhjelp
- tiltak for rusmiddelbrukere utenfor insti-tusjon
- tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet utenfor institusjon, herunder forebyggen-de tiltak
- pleie og omsorg for eldre og funksjons-hemmede, herunder hjemmesykepleie, hjemmehjelp, alders- og sykehjem og boliger for heldøgnspleie og omsorg.

I tillegg er det etter avtale mellom staten og Kommunenes Sentralforbund hvert år siden 1982 blitt satt opp en protokoll om mottak av flyktninger i kommunene. Fra 1985 har denne ordningen omfattet både flyktninger og asyl-søkere. Protokollen trekker opp retningslin-jer for samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom de statlige og kommunale myndighe-tene i alt som gjelder mottak og integrering av flyktninger og mottak av asylsøkere å gjøre.

Innenfor helse- og sosialarbeidet i kommu-nene er integrering av hjelpetrengende i lo-kalsamfunnet, nedbygging av særomsorgstje-nester og omlegging fra institusjonsomsorg til åpen omsorg, viktige innsatsområder. Det-te gjelder også i forhold til grupper av fysisk og psykisk funksjonshemmende som er av-hengig av hjelp.

Fra 1. januar 1991 har kommunene overtatt ansvaret for tilak og tjenester for personer med psykisk utviklingshemming. Dette inne-bærer at det fylkeskommunale institusjons-apparatet, HVPU, nedlegges.

Kommunene er forøvrig pålagt å utarbeide en samlet plan for sin helse- og sosialtjeneste, jf. lov om planlegging av og forsøksvirksom-het i sosialtjenesten og helsetjenesten i kom-munene. Denne planleggingen er tilpasset kommunenes planleggingsplikt etter plan- og bygningsloven, og kan godt skje i forbindelse med denne.

Tekniske oppgaver

Også på denne sektoren er de fleste oppga-vene lovbestemte, og reguleres av følgende lovverk:

- Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77
- Forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6
- lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17
- Delingsloven av 23. juni 1978 nr. 70
- Brannvernloven av 5. juni 1987 nr. 26
- Vegloven av 21. juni 1963 nr. 23
- Vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4
- Konesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19
- Havne- og farvannsloven av 8. juni 1984 nr. 51

Etter plan- og bygningsloven er kommu-nestyret øverste planleggingsmyndighet i kommunen, men loven legger de fleste tek-niske oppgavene til bygningsrådet.

I hver kommune skal det være en bran-nordning som sikrer at brann- og feiervesenet til enhver tid er bemannet, organisert og ut-styrt på en slik måte at oppgavene i henhold til brannlov og forskrifter blir utført på en til-fredsstillende måte.

Kommunens oppgaver på veisektoren framgår av vegloven. Utgifter til planlegging, anlegg og drift av lokale veier dekkes av kom-munen. Dette gjelder også erverv av grunn til fylkesveier og riksveier, dersom fylkesutval-get eller Vegdirektoratet krever det. Det er el-lers gitt få regler om hvilke plikter kommu-nen har når det gjelder kommunale veier.

Bestemmelsene om kommunenes oppga-ver når det gjelder vann, avløp og kloakk fin-nes i flere lovverk; plan- og bygningsloven med forskrifter, lov om kommunal vassavgift og forurensningsloven. Det varierer noe i hvil-ken grad disse oppgavene er lovpålagt, lovfor-utsatte eller frivillige:

- Vannforsyningsanlegg; ingen klart uttrykt plikt, men følger av de oppgaver som er lagt til bygningsrådet og helserådet.
- Avløpsanlegg; bare plikt til å iverksette rensetiltak ved større utslipp fra industri og boligområder.
- Renovasjon; pålegg i forurensningsloven om å innføre renovasjon i hele eller deler av kommunen. Loven har også regler om innsamling og behandling av ulike typer avfall, både husholdningsavfall, forbruks-avfall og spesialavfall og produksjonsav-fall.

Omfanget av kommunens oppgaver innen-for teknisk sektor varierer mye fra kommune til kommune. Mange kommuner har dessuten frivillig tatt på seg en del oppgaver på dette feltet, bl.a. anlegg og drift av

- idrettsanlegg
- lekeplasser

- samfunnshus
- offentlige kommunikasjoner
- verksteder for eget teknisk utstyr
- kortbaneflyplass
- klargjøring av bolig- og næringsområder
- oljevern
- veilys
- parker og grøntanlegg
- parkeringsanlegg
- kommunale boliger

Kultur, fritid og kirke

Området kjennetegnes av at det er få lovpålagte oppgaver. De mest sentrale lovverk er

- lov om folke- og skolebiblioteker av 20. desember 1985 nr. 108
- lov om kirker og kirkegårder av 3. august 1897 nr. 1
- lov om den norske kirkes ordning av 29. april 1953 nr. 1
- lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16
- lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82

Kommunenes innsats på dette feltet varierer mye, både i omfang og når det gjelder utformingen av de enkelte tiltak innenfor det som kalles det «utvidede kulturbegrep», som bl.a. omfatter media, kunst, musikk, teater, håndverk, husflid, arbeidsliv, idrett, foreningsliv, innvandrerspørsmål, språk, studiearbeid, litteratur og museumsvirksomhet.

Kommunene har ellers plikt til å bygge nødvendige kirker og ordne med kirkegårder, og å dekke driftsutgiftene forbundet med disse. Kirker og kirkegårder eies av menighetene. Utgiftene til organist, klokker, kirketjener og graver dekkes av kommunen, mens prestene lønnes av staten.

Andre oppgaver

Etter plan- og bygningsloven har kommunene ansvar for å utføre en løpende kommunepanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Planen skal inneholde en langsiktig del og en kortsiktig del. Den langsiktige delen omfatter mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser. Den kortsiktige delen skal inneholde et samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år. Kommunepanleggingen skal forøvrig bygge på de økonomiske og ressursmessige forutsetninger som kommunen har.

Kommunene er dessuten blitt tillagt - og

har også delvis frivillig tatt på seg - ansvaret for oppgaver over et bredt felt som ligger utenfor de nevnte hovedsektorer. Dette gjelder f.eks. oppgaver innen næringspolitikk og tiltaks-/sysselsettingsarbeid. Blant lovverk som pålegger kommunen oppgaver innenfor denne kategorien, kan nevnes lov om åpningstider av 26. april 1985 nr. 20, lov om handelsvirksomhet av 6. juni 1980 nr. 21 og lov om samferdsel av 4. juni 1976 nr. 63.

Mange kommuner løser oppgaver gjennom forretningsdrift, eksempelvis drift av energiverk. På boligsektoren driver mange kommuner med boligforsyning, opparbeiding av tomter, hjelp til bolig for vanskeligstilte, mv. Videre finnes det kommunale oppgaver innen rettsvesenet m.v. (bl.a. fastsettelse av politivedtekter), innen sivil beredskap (vaktentraler, tilfluktsrom) og enkelte oppgaver innen landbruket (landbruksvikarordningen).

2.4.3 Fylkeskommunenes oppgaver

Undervisning

Fylkeskommunens oppgaver på undervisningssektoren er i stor grad lovregulert. De viktigste lovene er

- lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 nr. 55
- lov om fagopplæring i arbeidslivet av 23. mai 1980 nr. 13
- lov om voksenopplæring av 28. mai 1976 nr. 35

Oppgavene ivaretas for størstedelen av fylkeskolestyret, med ansvar for følgende saksfelt:

- videregående skoler
- landbruksskoler
- voksenopplæring
- spesialundervisning
- folkehøgskoler

I motsetning til kommunene har ikke fylkeskommunene plikt til å gi et undervisningstilbud som omfatter all ungdom. Målsettingen er likevel at tilbudet skal bygges ut slik at det kan gis et tilbud til alle som ønsker videregående undervisning.

Etter lov om videregående opplæring skal fylkeskommunen sørge for løpende planlegging av all videregående skole i fylket, også kortere kurs og deltidsundervisning samt et videregående undervisningstilbud for funksjonshemmede.

Helsevern. Sosiale tjenester. Pleie og omsorg

Også på dette området er de fleste av fylkeskommunens oppgaver lovregulert, gjennom bl.a. følgende lover:

- lov om sykehus av 19. juni 1969 nr. 57
- lov om tannhelsetjenesten av 3. juni 1983 nr. 54
- lov om psykisk helsevern av 28. april 1961 nr. 2
- lov om barnevern av 17. juli 1953 nr. 14
- lov om fylkeskommunalt ansvar for alkoholistinstusjoner av 30. mars 1984 nr. 13 (blir erstattet av ny lov om sosiale tjenester)

Fylkeskommunens oppgaver etter de nevnte lover er i hovedsak:

- somatiske spesialisttjenester, herunder somatiske sykehus, poliklinikker, sykestuer, fødehem, somatiske tjenester utenom sykehus
- psykisk helsevern, herunder psykiatriske instusjoner og poliklinikker, tiltak innen barne- og ungdomspsykiatri
- instusjoner innenfor rusmiddelomsorgen, herunder bo- og arbeidskollektiver
- instusjoner innenfor barne- og ungdomsvernet og fosterhjemssentral

Hovedansvaret innenfor denne sektoren er knyttet til bygging og drift av sykehus, både somatiske og psykiatriske. Etter barnevernloven har fylkeskommunen også ansvar for bygging av barnevernsinstusjoner.

Fylkeskommunen skal dessuten utarbeide en samlet plan for de forskjellige delene av instusjonshelsetjenesten i fylket. Planen skal også omfatte de private helseinstusjonene.

Samferdsel

Oppgavene på samferdselssektoren er stort sett lovfestet og framgår av følgende lover:

- Samferdselsloven av 4. juni 1976 nr. 63
- Vegloven av 21. juni 1963 nr. 23
- Vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4

Blant de mer konkrete arbeidsoppgavene på sektoren kan kort nevnes:

- trafiksikkerhetsarbeid
- ferjeanlegg, havner, jernbane og flyplasser
- bevillingssaker etter samferdselsloven
- fylkesveier
- skoleskyssordning

Som et ledd i fylkesplanen skal det utarbeides en samferdselsplan, som skal konkludere

med et handlingsprogram. Handlingsprogrammet innbefatter både virkemidler som fylkeskommunen rår over, og tilrådinger til statlige myndigheter og til kommunene. Norsk vegplan (statlig sektorplan) inngår som en del av samferdselsplanen i det enkelte fylke.

Kultur og fritid

Oppgavene innenfor kultursektoren er i stor grad «frivillige» i den forstand at fylkeskommunen selv avgjør hvilke tiltak som skal iverksettes og hvilke områder fylkeskommunen skal involvere seg. Visse lovbestemte oppgaver finnes imidlertid også, bl.a. etter bibliotekloven av 20. desember 1985 nr. 108, friluftsløven av 28. juni 1957 nr. 16 og kulturminneløven av 9. juni 1978 nr. 50. Oppgavene er ellers i stor grad sammenfallende med enkeltkommunenes, med den forskjell at fylkeskommunens innsats på sektoren vanligvis sikter mot et bredere publikum rent geografisk og at fylkeskommunen ofte engasjerer seg i prosjekter som blir for store for enkeltstående kommuner. Fylkeskommunen forvalter dessuten en del tilskuddsordninger fra staten til f. eks. museumsvirksomhet.

Andre oppgaver

I likhet med kommunene utfører også fylkeskommunene viktige oppgaver som vanskelig kan rubriseres under noen av de øvrige sektorene. Dette gjelder bl.a. næringsspørsmål, etablering og lokalisering av virksomhet, sysselsetting, planlegging, transportstøtte, tiltaksarbeid og distriktsutbyggingssaker. Flere av disse oppgavene er regulert i ulike særlover og forskrifter gitt i medhold av disse.

Etter plan- og bygningsloven har fylkeskommunen ansvar for å utarbeide en *fylkesplan*. Hovedsiktemålet for fylkesplanleggingen er å få til en overordnet planlegging på tvers av kommunegrensene, som i nødvendig utstrekning samordner de enkelte kommunenes planlegging innenfor arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplanene. Etter plan- og bygningsloven skal fylkesplanen samordne både statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Minst en gang i hver valgperiode skal fylkestinget foreta ny planbehandling.

2.5 KOMMUNALLOVGIVNINGEN I DE SKANDINAVISKE LAND

2.5.1 Danmark

Den danske lov om kommunernes styrelse er fra 1968 og trådte i kraft fra 1. april 1970. Siden er det foretatt en rekke endringer i loven, særlig vedrørende budsjett- og regnskapsforhold og tilsynsbestemmelsene.

Loven gjelder både amtskommuner og kommuner, med unntak av København kommune, som reguleres i en særskilt lov om København kommunes styrelse. I noen tilfelle er det fastsatt egne bestemmelser for amtskommunene, f. eks. når det gjelder statlig tilsyn.

Danske kommuner kan påta seg enhver oppgave, som ifølge lovgivningen eller sedvane anses som et kommunalt anliggende.

Loven inneholder dessuten en mulighet for kommunene selv til å vedta utfyllende bestemmelser om «kommunernes styrelse» i en særskilt styrelsesvedtekt (§ 2). Flere bestemmelser i loven foreskriver at bestemte forhold skal reguleres nærmere i styrelsesvedtekten, mens andre bestemmelser bare gir *anledning* til dette. Hensikten med instituttet er å gjøre det lettere å tilpasse de mer detaljerte styringsbestemmelser til både samfunnsutviklingen, endret lovgivning og å gi en viss mulighet for å kunne tilpasse regelverket til lokale forhold og eventuelle spesielle ønsker. Kravet om godkjenning av styrelsesvedtekten for kommunene (bortsett fra de fire magistratkommunene) ble opphevet fra 1. juli 1989.

Det *øverste politiske organ* kalles kommunalbestyrelsen (amtsrådet i amtskommunene) og tilsvarende det norske kommunestyret (fylkestinget). Styrelsesloven overlater til kommunene og amtskommunene å bestemme medlemstallet i kommunalbestyrelsen/amtsrådet, likevel slik at medlemstallet skal være minst 7 og høyst 31.

Andre organer er økonomiutvalget og «stående utvalg», som etter lovens § 17 skal nedsettes «til ivaretagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender.» Sammensetning og myndighetsområde fastsettes i den ovenfor nevnte styrelsesvedtekt. Etter en endring i styrelsesloven fra 1. juli 1989 er kommunene nå bare pålagt å opprette ett «stående utvalg» i tillegg til økonomiutvalget. Kommunalbestyrelsen kan opprette flere stående utvalg og står ellers fritt til å oppnevne særlige utvalg til å forestå bestemte oppgaver eller med rådgivende og forberedende funksjoner overfor kommunalbestyrelsen, økonomiutvalget og de faste utvalg.

Økonomiutvalget, som tilsvarende formannskapet i en norsk kommune, består av kommunalbestyrelsens leder (som også er leder for utvalget) og andre medlemmer fra kom-

munalbestyrelsen. Økonomiutvalget velges ved forholdstallsvalg. Medlemmene av økonomiutvalget og de stående utvalg velges blant kommunalbestyrelsens medlemmer. Medlemstallet skal være et ulike tall og må ikke overstige halvdel av kommunalbestyrelsens medlemstall.

I Danmark er det få kommuner som har gjennomført en omfattende desentralisering av den kommunale forvaltning. I flere kommuner er det imidlertid i den senere tid startet en prosess med å legge oppgaver og kompetanse til de forskjellige kommunale institusjoner (driftsstyrer). I noen kommuner drives det forsøk med opprettelse av lokale forvaltningsenheter, særlig innen sosialsektoren. Styrelsesloven er til hinder for å opprette lokale, direkte valgte organer med beslutningsmyndighet. De kommuner som ønsker slike løsninger, har derfor inntil nylig vært henvist til å drive forsøk under frikommuneordningen. Styrelsesloven gir kun adgang til å opprette lokalutvalg oppnevnt av kommunalbestyrelsen. En endring av frikommuneloven i 1988 gir nå adgang for samtlige kommuner (d.v.s. også de som ikke er valgt ut som frikommuner) til å drive forsøk med lokalutvalg. Bare én kommune har foreløpig gjort dette.

Når det gjelder *myndighetsfordeling* mellom de nevnte organer, legger styrelsesloven uttrykkelig en del oppgaver direkte til kommunalbestyrelsen, f. eks. vedtakelse av årsbudsjett og årsregnskap, tilleggs- og anleggsbevilgninger, lånopptak og garantier, m.v. Når det gjelder de øvrige av kommunens oppgaver, forutsettes disse ivarettatt i en funksjonsdeling mellom kommunalbestyrelsen, de øvrige kommunalpolitiske organer og administrasjonen.

Borgmesterembetet har en sentral plass i den danske kommunalordning. Borgmesteren forbereder og leder kommunalbestyrelsens møter, er leder for økonomiutvalget, er daglig leder av den kommunale administrasjon, kan avgjøre visse saker på kommunalbestyrelsens vegne, og har dessuten en rekke koordinerende funksjoner når det gjelder utvalgenes virksomhet. Verken i Sverige eller Norge har ordføreren en tilsvarende sterk stilling. Sammenlignet med den norske ordningen, innehar egentlig den danske borgmester både ordføreren og administrasjonssjefens stilling og ansvarsområder. Helt dekkende er dette likevel ikke, idet borgmesterens instruksjonsmyndighet overfor administrasjonen er begrenset, han kan f. eks. ikke gi direktiver om hvordan bestemte saker under et stående (fast) utvalgs område skal behandles/avgjøres.

Styrelsesloven har ingen konkrete bestemmelser om den kommunale administrasjon. Noe som direkte tilsvarer den norske rådmannens/administrasjonssjefens posisjon finnes som nevnt ikke. Kommunene står fritt i organiseringen av sin administrative struktur.

Når det gjelder danske kommuners *økonomiforvaltning*, bestemmer styrelseslovens § 37 at økonomiutvalget skal legge fram forslag til både årsbudsjett og langtidsbudsjett. Loven har også en bestemmelse om at budsjettets innhold skal gjøres kjent for kommunens innbyggere. Lovens økonomikapittel inneholder videre bestemmelser om hva budsjettet skal inneholde, låneopptak og garantistillelse, revisjon og bokføring, anbringelse i verdipapirer og årsregnskap. Et viktig trekk ved danske kommuners økonomiforvaltning, er at kommunene/amtskommunene selv fastsetter størrelsen på den kommunale skattlegging (fri skattøre). For å kunne innpasse den økonomiske aktivitet i kommunene i nasjonaløkonomiske rammer, har det fra 1970 eksistert et såkalt «budgetsamarbejde» mellom staten og kommunesektoren. Samarbeidet baserer seg i hovedsak på avtaler om utgifts- og vekstrammer. I 1987 og 1988 ble det mellom regjeringen og de kommunale organisasjoner fastsatt rammer for den kommunale økonomi. I forbindelse med dette vedtok Folketinget et lovforslag om en deponeringsordning, slik at den enkelte (amts)kommune skulle deponere et beløp i Nationalbanken for en 7-års periode dersom den samlede ramme ble overskredet. For 1989 og 1990 har det vært avtalt «frivillige rammer» for kommunenes økonomi, dvs. uten deponeringsordning.

Styrelsesloven har ikke bestemmelser om statlig godkjenning av spesielle økonomiske disposisjoner kommunene måtte ønske å foreta, som f. eks. låneopptak og garantistillelse.

Tilsynet med kommunene foretas av tilsynsråd. Disse opprettes for hver amtsråds-krets, og består av amtmannen (leder) og 4 andre medlemmer som velges av og blant amtsrådets medlemmer. Tilsynsrådets oppgaver tilsvarer stort sett fylkesmannens legalitetskontroll og godkjenningsmyndighet etter den norske kommuneloven.

Tilsynsrådene får tilsendt kommunens årlige regnskap, revisjonsberetningen og de vedtak kommunalbestyrelsen har fattet i denne forbindelse. Samarbeidsavtaler mellom kommuner, som medfører innskrenkning av kommunalbestyrelsens myndighet etter loven, trenger tilsynsrådets godkjenning.

Vedtak som strider mot lov og som ennå ikke er satt ut i livet, kan tilsynsrådet sette ut av kraft. Unnlattelse av å utføre lovbestemte opp-

gaver, kan medføre pålegg fra tilsynsrådet om tvangsbøter. Tilsynsmyndigheten kan dessuten reise erstatningssak mot et kommunalbestyrelsesmedlem som er ansvarlig for at kommunen er påført tap.

Tilsynsrådets avgjørelser om sanksjoner kan ankes til Indenrigsministeren, og representerer således en mye videre ankeadgang enn den vi finner i den norske kommunelovens § 60.

Styrelsesloven inneholder videre to spesielle institutter, den såkalte forslagsrett etter § 11 og stansningsretten etter styrelseslovens § 23. Etter § 11 kan medlemmer av kommunalbestyrelsen bringe inn ethvert spørsmål om kommunens anliggender for bestyrelsen og fremsette forslag til vedtak. Medlemmet kan likevel ikke forlange en konkret sak realitetsbehandlet i kommunalbestyrelsen. Etter § 23 kan ethvert utvalgsmedlem forlange et vedtak bragt inn for kommunalbestyrelsen. Det har imidlertid vært reist spørsmål om ikke mindretallsbeføyelsene i den sistnevnte bestemmelsen er for vidtgående når bare ett enkelt medlem kan bringe en utvalgsavgjørelse inn for kommunalbestyrelsen.

2.5.2 Sverige

I Sverige har det i de senere år pågått en betydelig utrednings- og reformvirksomhet, som på bred basis har tatt for seg spørsmål vedrørende det lokale selvstyrets rolle i samfunnsutviklingen.

Den gjeldende svenske kommuneloven er fra 1977, og ble avløst av en ny lov fra 1. januar 1992. NOU 1990:13 inneholder en omtale av 1977-loven. I det følgende vil framstillingen bli konsentrert om den nye loven.

I 1985 framla et regjeringsoppnevnt utvalg en prinsippskisse til ny svensk kommunelov (SOU 1985:29) Her ble det satt tre hovedkrav til en ny lov for kommuner og landsting:

- 1) Viktige prinsipper for den kommunale virksomhet bør gå fram av loven. Den bør derfor bli mer fullstendig enn gjeldende lov, og angi rammene for *hele* den kommunale virksomhet.
- 2) De folkevalgte rettigheter og plikter bør framgå av loven, som også bør inneholde de grunnleggende regler om utredning, vedtak og iverksettelse.
- 3) Loven skal være oversiktlig og lett å forstå. Det stilles store krav til klarhet og enkelt språk.

Våren 1986 ble det oppnevnt en arbeidsgruppe (utvalg) i Civildepartementet, som fikk i oppdrag å utforme et forslag til ny kommunelov.

Gruppen avga sin sluttrapport (DS 1988:52) i juni 1988. Det videre utredningsarbeidet skjedde i form av en komité med parlamentarisk forankring (riksdagspartiene). Arbeidet ble avsluttet i april 1990.

På bakgrunn av den svenske regjeringens proposisjon 1990/91:117 «Ny kommunallag» vedtok Riksdagen våren 1991 en ny svensk kommunelov. Loven trådte i kraft fra 1. januar 1992. Proposisjonen bygger i det alt vesentlige på lovforslaget fra parlamentarikerkomiteen.

Arbeidet med den nye loven har tatt utgangspunkt i følgende fem forutsetninger:

- 1) De folkevalgte gis gode arbeidsvilkår. Mulighetene for å styre, lede og følge opp den kommunale virksomheten utvikles.
- 2) Innbyggerne garanteres gode muligheter til innsyn i og innflytelse over kommunens virksomhet.
- 3) Kommunene gis økt handlefrihet når det gjelder organisering av virksomheten.
- 4) Kommunene gis mulighet til å gjøre virksomheten mer effektiv gjennom nye former for økonomistyring.
- 5) Kommuneloven skal klart angi hvilke prinsipper som ligger til grunn for den kommunale virksomheten og de grunnleggende demokratiske spillereglene.

De fleste av de grunnprinsipper som styrer kommunal virksomhet framgår nå av lovteksten, f.eks. likebehandlingsprinsippet, lokaliseringssprinsippet og forbudet mot beslutninger med tilbakevirkende kraft. Dette er nytt i forhold til den gamle loven.

Svenske kommuners og landstings kompetanse er, på samme måte som i Danmark og Norge, negativt avgrenset. I kommunallagens 2. kap. § 1 er det uttalt at «kommun og landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt interesse som har anknytning til kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skal handhas enbart av staten, en annen kommun, ett annat landsting eller någon annan». Den svenske Grunnloven inneholder forøvrig en særskilt bestemmelse hvor prinsippet om det lokale selvstyre er nedfelt.

Loven inneholder bestemmelser om to obligatoriske organer; kommunfullmäktiget/landstingsfullmäktiget (kommunestyret/fylkestinget) og kommunestyrelsen/landstingsstyrelsen (formannskapet/fylkesutvalget).

Det øverste, politiske organ i kommunen er «kommunfullmäktiget», og i landstingskommunen «landstingsfullmäktiget». Valgreglene finnes i en særskilt lov. Medlemstallet i de to organene er regulert i loven, ikke fullt så

detaljert som i den norske kommuneloven, men likevel ikke så fritt som etter den danske ordningen. Kommunfullmäktiget skal ha mellom 31 og 71 representanter i kommune, og i landstinget mellom 31 og 101 representanter. Stockholm kommune skal ha minst 101 representanter. Representantene velges for en tre-års periode, i motsetning til fire år i Norge og Danmark.

Ordfører og én eller to varaordførere velges av fullmäktiget, for den tid det bestemmer.

Et annet sentralt organ er styrelsen, som etter lovens 6. kap. § 1 skal lede og samordne forvaltningen av kommunens eller landstingets anliggender, og ha tilsyn med øvrige nemnders virksomhet. Styrelsen velges av fullmäktige (ved forholdstallsvalg), som også bestemmer hvor mange medlemmer styrelsen skal ha, dog ikke færre enn 5. Organet svarer til formannskapet i norske kommuner.

Den nye loven gir kommunesektoren økt frihet til å organisere sin nemndsstruktur etter lokale behov. Blant annet har man fjernet kravet om at visse nemnder skal være obligatoriske. Parlamentarikerkomiteens utredning inneholdt, som tidligere nevnt, ikke forslag om dette. Et overveldende antall høringsinstanser mente imidlertid at kravet om obligatoriske nemnder nå burde sløyfes, og Regjeringen valgte å følge opp dette i proposisjonen. Dette skjedde bl.a. også ut fra erfaringene med frikommuneforsøket. Loven inneholder nå bare et krav om at det i hver kommune/landsting skal finnes en styrelse (formannskap) med visse overgripende oppgaver, og særlovsbestemmelser om obligatoriske nemnder er opphevet.

Hva angår *myndighetsfordelingen* mellom de ulike organene, er som nevnt overfor styrelsens oppgaver angitt i loven, i en relativt detaljert opplisting. Fullmäktigets oppgaver gjelder i hovedsak større saker og saker av mer prinsipiell betydning. I den nye loven gis fullmäktige utvidet myndighet til å delegere avgjørelsesmyndighet til styrelsen og andre nemnder. Visse oppgaver, som budsjettvedtak, skattevedtak og andre viktige økonomiske avgjørelser, samt mål og retningslinjer for virksomheten - herunder nemndsorganiseringen - kan imidlertid ikke delegeres.

I forhold til den gamle loven er nemndene nå gitt større adgang til å delegere beslutningsmyndighet til enkeltmedlemmer eller administrasjonen. De nye reglene innebærer at selve saksområdet som kan delegeres, blir utvidet, bortsett fra i spørsmål om myndighetsutøvelse overfor enkeltpersoner. Etatsjefer gis anledning til å videredelegere. Det kan også delegeres i hastesaker.

Grunnleggende bestemmelser om kommu-

nesektorens forhold til de kommunale bedriftene er også tatt inn i loven. (Det tenkes her på kommunale bedrifter organisert som ulike typer selskaper etter privatrettslige regler.) Bestemmelsene tar sikte på å sikre kommuner og landsting innsyn, innflytelse og kontroll over selskapenes virksomhet, spesielt for heleide kommunale aksjeselskaper og stiftelser.

Loven har ellers relativt detaljerte regler om forhandlingene i møtene, både for fullmaktiget og styrelsen - mer detaljerte enn i den danske og den norske kommuneloven.

Et spesielt trekk ved den svenske kommuneloven - sammenliknet med den danske og den norske kommuneloven, er et helt kapittel om ansattes medbestemmelse. Etter 7 kap. § 1 kan fullmaktiget sette sammen partssammensatte organer (PSO-organer), bestående av representanter for kommunen/landstinget og arbeidstakerne. Ordningen gjelder bare i saker som angår forholdet mellom kommunen/landstinget som arbeidsgiver og dennes arbeidstakere. Loven har også en særskilt bestemmelse om «närvarorätt för de anställda», som gir kommunalt ansatte møterett i alle nemnder (unntatt styrelsen) når nemnda behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Reglene i den nye lovens økonomikapittel er enklere og mer oversiktlige enn tilsvarende bestemmelser i Danmark og Norge.

Kommunesektoren pålegges i loven å ha en «god økonomisk hushållning» i sin virksomhet. Denne bestemmelsen erstatter en tidligere regel om formuesbevaringsprinsippet.

Når det gjelder årsbudsjettet, er kravet om budsjettbalanse nå sløffet, under henvisning til at den tidligere bestemmelsen likevel ikke garanterte reell budsjettbalanse. Det er i stedet innført et krav om virksomhetsplan og tre-årig økonomiplan. Planen skal rullere, og budsjettåret skal alltid være det første året i økonomiplanen.

Svenske kommuner har, på samme måte som i Danmark, fri skattøre. Bestemmelser om fond, lån og garantier er opphevet som unødvendige. Den svenske kommuneloven har heller ikke bestemmelser om særskilte godkjenningsordninger for økonomiske disposisjoner.

Redovisningen (regnskap/årsrapport) er gitt økt betydning, bl.a. innføres det krav om at redovisningen også skal omfatte kommunale selskaper.

Et særskilt kapittel er viet bestemmelsene om skatt til kommuner og landsting. I Danmark og Norge er dette regler som finnes i den alminnelige skattelovgivning.

Folkevalgte gis nå rett til erstatning for tapt arbeidsfortjeneste. Etter den gamle loven var

det opp til den enkelte kommune/landsting å bestemme om slik erstatning skulle gis.

En ny bestemmelse åpner opp for at fullmaktige kan suspendere folkevalgte som «vagrats ansvarsfrihet» eller som er dømt for alvorlige forbrytelser (dvs. hvor strafferammen er fengsel i to år eller mer).

Forvaltningslovens habilitetsregler skal i utgangspunktet gjelde for hele den kommunale forvaltning. Visse særregler skal likevel gjelde dersom folkevalgte er representert i flere nemnder eller i kommunale selskaper.

Det åpnes ellers opp for at styrelsen og nemndene kan konstitueres og tre i funksjon tidligere enn valgperiodens begynnelse, dvs. i tiden mellom valget (september) og 1. januar.

Kommunallagens klageinstitutt (i 10. kap) bygger på at kommunens innbyggere har en generell klageadgang over vedtak av fullmaktiget (kommunalbesvær). I den nye loven er bestemmelsene gjort klarere og mer oversiktlige. Begrepet kommunalbesvær er forøvrig erstattet av «laglighetsprøving». Klagegrunnene er positivt oppregnet i loven, og gjelder forhold som lovlighet, myndighetsoverskridelse eller alminnelige rettferdighetsbetraktninger. Klagen går til kammarretten, som fungerer som forvaltningsdomstol. Tilsvarende klagerregler gjelder for vedtak av styrelsen, nemndene eller partsammensatte organer.

I tillegg opereres det i svensk rett med såkalt forvaltningsbesvær (forvaltningsklage). Bestemmelsene om dette finnes i forvaltningsloven og i forvaltningsprosessloven. Adgangen til å fremsette forvaltningsklage er regulert i særlovgivningen. Klagen kan fremsettes av enhver som er berørt av vedtaket. Klageinstans varierer alt etter hvilket forvaltningsområde det dreier seg om. Ved forvaltningsklage er klageinstansens adgang til overprøving videre enn ved såkalt kommunalbesvær, og omfatter også en overprøving av hensiktsmessigheten (d.v.s. skjønnsutøvelsen). Ofte omtales forvaltningsbesvær som «lämplighetsbesvär», mens kommunalbesvær betegnes som «rättsbesvär».

Samtidig med vedtakelsen av den nye kommuneloven, er det også foretatt enkelte endringer i særlovgivningen. Blant annet får kommuner og landsting økt mulighet til å gi humanitær bistand til andre land. De fleste endringene i særlovgivningen tar imidlertid sikte på å harmonisere særlovgivningen med bestemmelsene i den nye kommuneloven. I proposisjonen har den svenske regjeringen varslet at den senere vil komme tilbake med ytterligere forslag til endringer i andre lover. Et antall slike lovendringer er nå vedtatt av Riksdagen, jf. Regeringens proposition 1991/92:17.

2.5.3 Finland

I Finland er prinsippet om lokalt selvstyre er nedfelt både i den finske kommuneloven og i Grunnloven. Det finske kommunalforvaltningssystemet har forøvrig mange likhetstrekk med det svenske systemet. Dette skyldes, i tillegg til de lange, felles tradisjoner mellom de to landene, at de første kommunelover i Finland på 1860- og 1870 tallet ble utformet direkte etter modell fra svensk lovgivning. Den viktigste forskjell er at det i Finland ikke finnes noe selvstendig, politisk organ på länsnivået - motsvarende landstings-, fylke- eller amtsordningen i de øvrige nordiske land - og at det derfor har utviklet seg et omfattende og tildels lite enhetlig system med store «kommunalforbund», som tar seg av betydelige oppgaver innenfor bl.a. spesialsykepleien; omsorg for utviklingshemmede, yrkesutdanning og fysisk planlegging. Regionalforvaltningsenhetene er länene, som er en del av statsforvaltningen.

Den finske kommunallovgevingen omfatter kommunallagen, som ble revidert i 1976, loven om kommunal inndeling og den kommunale valgloven. I tillegg reguleres kommunenes virksomhet gjennom et ti-talls spesiallover.

Et stort kapittel i den finske kommuneloven (32 paragrafer) er viet interkommunalt samarbeid. Som nevnt, har Finland ikke noe selvstendig fylkeskommunalt nivå slik vi finner det i de øvrige nordiske land. Den regionale forvaltning i Finland er statlig, og består av 12 länsstyrelser. Et meget omfattende interkommunalt samarbeid kan derfor på mange måter sies å erstatte det fylkeskommunale nivået. Det finnes ca. 400 kommunalforbund (interkommunale sammenslutninger) hvorav ca. 100 er store og omfatter et helt läns eller «landskaps»-område.

Prinsippet om lokalt selvstyre er nedfelt i lovens § 1. Finske kommuners kompetanse er uttrykt slik at kommunene vil «handha til dess självstyrelse hörande och för kommunen i lag särskilt stadgade uppgifter.»

Kommunens øverste organ er - på samme måte som i Sverige - kommunfullmäktiget. Den kommunale valgperioden er 4 år. Antallet representanter i kommunfullmäktiget er regulert i loven, avhengig av kommunens innbyggertall. Bestemmelsen har mange likhetstrekk med den tilsvarende bestemmelse i den norske kommuneloven § 4, men tallet på representanter er endelig fastsatt i loven uten noen valgfrihet for kommunen. Kommuner med under 2000 innbyggere skal f. eks. ha 17 representanter, en kommune med mellom 8000 og 15000 innbyggere skal ha 35 og store kommuner med over 400 000 innbyggere skal

ha 85 representanter. Inrikesministeriet kan likevel etter søknad samtykke i at tallet på representanter settes lavere enn hva loven bestemmer.

Kommunfullmäktiget velger blant sine medlemmer en *kommunstyrelse* på minst 7 medlemmer. Organet tilsvarende det norske formannskapet, den svenske styrelsen og det danske økonomiudvalget. Kommunestyrelsen velges for en to-års periode, og har som oppgave å lede kommunens forvaltning (§ 58). Litt spesielt er det at dette organet også fører lovlighetskontroll med kommunefullmektigenes beslutninger, og kan nekte å gjennomføre vedtak på dette grunnlag. Kommunestyrelsen kan også deles inn i «seksjoner», for forberedelse av saker osv. Seksjoner kan også delegeres avgjørelsesmyndighet i «mindre viktiga ärenden».

Oppgavefordelingen mellom kommunfullmäktiget og kommunestyrelsen er i prinsippet den samme som etter svensk ordning. Kommunfullmektiges møter er åpne. Møtene i kommunestyrelsen er lukket med mindre annet er bestemt. For de øvrige kommunale nemnder er møtene lukket.

På samme måte som i de andre nordiske land skiller en også i Finland mellom obligatoriske (ca. 20) og frivillige nemnder. Som regel har kommunestyrelsen en representant i nemndene. Ordningen betraktes som en form for tilsyn. I Finland skilles det forøvrig mellom nemnder og direksjoner, selv om de følger de samme lovregler. Forskjellen ligger i at en nemnd opprettes for å ta hånd om en bestemt forvaltningssektor, mens en direksjon har ansvar for forvaltning av en bestemt oppgave (det tilsvarende i Norge vil være et driftsstyre).

En nyskaping i den finske kommuneloven av 1976 er en bestemmelse om at enhver innbygger i kommunen har rett til å ta «initiativ i frågor som rör kommunens förvaltning»; med andre ord en alminnelig forslagsrett for befolkningen. Loven inneholder også en særskilt informasjonsparagraf, som presiserer kommunens plikt til å informere allmennheten om sin virksomhet.

På samme måte som i Sverige skilles det mellom kommunalbesvær og förvaltningsbesvær. Kommunestyrelsen er klageinstans når det gjelder vedtak av nemnder og direksjoner. For øvrig er første instans länsrätten. Siste instans er högsta förvaltningsdomstolen.

Når det gjelder statlig tilsyn, har loven bestemmelser om dette i kapittel 12. Visse beslutninger krever statlig godkjenning, men de fleste bestemmelser om dette finnes i særlovgivningen. Tilsynsordningen i Finland må ellers ses i lys av at det regionale nivået er stat-

lig. Lovens § 145 fastslår at länsstyrelsen fører en alminnelig legalitetskontroll med både kommuner og kommunalforbund.

2.6 HOVEDKOMITEEN FOR LOKALFORVALTNINGEN

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen ble første gang oppnevnt i 1971 for å samordne og forberede reformarbeidet innenfor kommunesektoren. Komiteen fikk en bred politisk sammensetning.

Prinsipielle retningslinjer for reformarbeidet ble trukket opp i Hovedkomiteens innstilling NOU 1974:53 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Ved utgangen av 1979 hadde komiteen avgitt 16 utredninger i NOU-serien, samt en rekke uttalelser og forslag i enkeltsaker. De fleste spørsmål som var beskrevet i komiteens mandat var da på det nærmeste fullført, og Regjeringen besluttet i 1980 at komiteen skulle omorganiseres og gis nytt mandat. Ved kongelig resolusjon 12. desember 1980 ble den nye Hovedkomiteen for lokalforvaltningen oppnevnt for en fire-årsperiode. Det ble fortsatt ansett å være nødvendig med en løpende reformprosess med en kritisk gjennomgang av eksisterende regelverk og forvaltningsrutiner. Komiteen ble gitt nytt mandat fra 1. juli 1985 og inntil videre, men ikke utover 31. desember 1988.

Komiteens mandat var som følger:

«Hovedkomiteen for lokalforvaltningen er et rådgivende organ for Kommunal- og arbeidsdepartementet og skal bistå departementet i dets arbeid med å utvikle en rasjonell forvaltning. Komiteen skal:

1. Uttale seg før det fremmes forslag om vesentlige endringer i bestående forhold som vedrører lokalforvaltningen og ellers i de saker den blir forelagt av departementet.
2. Ta initiativ for å få utredet og drøftet spørsmål på lokalforvaltningens område etter departementets nærmere bestemmelse.
3. Se hele lokalforvaltningen i sammenheng, og herunder medvirke til at forslag til tiltak eller initiativ overfor eller av betydning for kommuner, fylkeskommuner og den lokale statsforvaltning blir samordnet på forsvarlig måte, og at de administrative og økonomiske konsekvenser blir utredet og vurdert.»

NOU 1974:53 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen representerte et samlet grep om reformarbeidet. Det har skjedd et omfattende reformarbeid med utgangspunkt i denne utredningen, men det har etterhvert blitt mange aktører og fragmentert reformvirksomhet. Det har også vært drevet mye forskningsvirksomhet og det er gjennomført enkeltreformer både fra fagdepartementene og i lo-

kalforvaltningen selv, uten at dette alltid har vært satt inn i en helhetlig ramme.

I NOU'en fra 1974 stilte den daværende Hovedkomiteen opp de tre hovedmålene for reformvirksomheten; desentralisering, demokratisering og en praktisk og effektiv administrasjonsordning. Når Hovedkomiteen i NOU 1988:38 stiller opp nye mål og retningslinjer, skyldes dette ikke at de tidligere hovedmål er foreldet, men at svært mange av de praktiske oppfølgingstiltak som Hovedkomiteen lanserte i 1974 er gjennomført, og at samfunnsutviklingen har gjort en fornyet vurdering nødvendig.

NOU 1988:38 tar utgangspunkt i de grunnleggende verdiene ved det kommunale selvstyre: frihet, deltakelse og effektivitet.

Gjennom de reformer som allerede er foretatt har det kommunale selvstyret blitt styrket og den enkelte kommune/fylkeskommune har fått større muligheter til å finne lokale løsninger. Samfunnsutviklingen har imidlertid ført med seg nye og til dels andre problemer. Sentrale aspekter ved dagens situasjon i lokalforvaltningen som f.eks. sektorisering i offentlig forvaltning, styringsproblemer og nye krav til tjenester og service gjør det nødvendig å foreta en ny generell gjennomgang med sikte på å tilpasse lokalforvaltningen til de utfordringer den nå står overfor.

Hovedkomiteen foreslår at følgende hovedmål legges til grunn for den *framtidige reformvirksomheten*:

- ★ Bedre tjenester
- ★ En demokratisk lokalforvaltning

For å nå disse målene foreslår Hovedkomiteen følgende virkemidler:

- Samordning
- Desentralisering og delegering
- Effektivisering og omstilling
- Styrket politisk styring
- Styrke befolkningens innflytelse

Blant de *tiltak* som Hovedkomiteen foreslår, og som særlig har relevans for utformingen av ny kommunelov, kan spesielt nevnes «Tilsyn og klageordninger» og «styringssystem og administrasjonsordning i lokalforvaltningen».

Styringssystem og administrasjonsordning i lokalforvaltningen

Komiteen gir uttrykk for at den kanskje viktigste utfordringen for kommunesektoren ligger i å utvikle systemer som styrker helhetsstyringen og sikrer de folkevalgte innflytelse.

Gjennom organiseringen av de lokale politiske organer må kommunene og fylkeskommunene sørge for at de folkevalgte organer får mulighet til en helhetlig og handlekraftig politisk styring.

Hovedkomiteen mener at politiske organer i kommuner og fylkeskommuner gjennomgående er for store. Størrelsen på fylkesting og kommunestyre bør derfor vurderes i forbindelse med kommunelovsrevisjonen, slik at det gis anledning til større valgfrihet i fastsettelsen av medlemstallet.

Kommunene og fylkeskommunene må dessuten finne fram til styringsstruktur og organisasjonsmodeller som sikrer den politiske styringen på tvers av sektorene. Gjennomgående representasjon er et betydelig virkemiddel for å styrke de folkevalgtes styringsmuligheter ved at det sikrer ansvar ved delegering og bidrar til kommunikasjon i systemet.

Hovedkomiteen gir ellers uttrykk for følgende synspunkter:

- For å sikre lokaldemokrati og styrke den politiske styringen i kommuner og fylkeskommuner, må de folkevalgte gis vilkår som sikrer rekruttering og gode arbeidsbetingelser. Det ligger store utfordringer i å finne fram til arbeidsformer som letter og muliggjør det å ha folkevalgte verv.
- Rådmannens rolle bør tas opp til en fornyet gjennomtenkning. Rådmannens stilling i forhold til de politiske organer bør klargjøres og vurderes myket opp. Det er av betydning å utvikle rådmannens stilling som leder av administrasjonen.
- Det bør fortsatt være en vid adgang til forsøksvirksomhet med kommunal parlamentarisme og andre alternative styringsformer. Lovverket bør ikke være til hinder for slike forsøk. Det er imidlertid viktig å samle erfaringer om prøveordningene før mer omfattende reformer settes ut i livet.
- Kommunedelsforvaltning vil kunne skape bedre kontakt mellom befolkning, de lokale folkevalgte og administrative myndigheter. Desentralisering til et samordnet underkommunalt nivå bør videreutvikles som alternativt styringssystem i den kommunale forvaltningen. Det er nå opp til kommunene å prøve dette ut i praksis.
- Delegering av myndighet til lavere nivå hvor etater innenfor rammer og mål får ansvar for organisering, prioriteringer og resultater kan være et velegnet middel for å effektivisere virksomheten i kommunene og fylkeskommunene. En fornuftig bruk av delegering gir de folkevalgte tid og mulighet til å trekke opp de politiske hoved-

linjene og foreta nødvendige prioriteringer.

- Et annet viktig virkemiddel for å styrke den helhetlige politiske styringen er de muligheter som ligger i en effektiv utnyttelse av styringsdokumenter som langsiktig budsjettering og planlegging. Slike styringsredskaper er helt sentrale i arbeidet med en helhetlig og sektorovergripende styring og kontroll av egen virksomhet. Kommunene og fylkeskommunene må fortsatt styrke sin økonomistyring ved utvikling av kompetanse på dette feltet.

Hovedkomiteen understreker videre at det er viktig at det blir drevet utviklingsarbeid i kommunesektoren. Av former for utviklingsarbeid framheves:

- utviklingsarbeid basert på erfaringer og impulser fra privat virksomhet (private bedrifter og organisasjoner),
- omstilling basert på erfaringer fra statlig forsøksvirksomhet,
- omstilling basert på forskning og utredningsarbeid,
- kommunal og fylkeskommunal egenutvikling og informasjonsutveksling.

De ansatte og deres organisasjoner representerer en betydningsfull ressurs i kommuner og fylkeskommuner, og lokalforvaltningen bør etter komiteens syn tilstrebe å føre en personalpolitikk som sikrer rekrutteringen og et faglig kvalifisert personale.

Administrasjonsledelsens arbeidsgiveransvar poengteres. Personalpolitiske beslutninger og personalansvar bør så langt det er forsvarlig delegeres til administrasjonsledelsen og leder av de enkelte etater/virksomheter.

Hovedkomiteen gir uttrykk for at åremålstillinger i kommunene og fylkeskommunene kan være en mulighet for å skape bedre tilpasning og fleksibilitet i den kommunale ledelse. Åremålsansettelse bør imidlertid begrenses til rådmann, etatsjefer og andre overordnede stillinger. Nærmere betingelser bør fastsettes i avtalen i det enkelte arbeidsforhold.

NOU 1988:38 drøfter også oppgaveløsning og samarbeid med andre. I denne sammenheng står samarbeid med brukere, organisasjoner og andre private virksomheter sentralt.

Komiteen peker på at kommuner og fylkeskommuner må få en mer bevisst holdning til samarbeid med frivillige organisasjoner og samvirkeorganisasjoner, og trekke det inn i en helhetlig sammenheng gjennom planlegging og målstyring av virksomheten. Regler og forskrifter bør i utgangspunktet åpne for

den enkelte kommunes ønske og muligheter til slikt samarbeid. Kommunene bør være bevisst både overfor spørsmål om oppgaveløsning og hvem som skal løse dem. Arbeidsdelingen mellom lokalforvaltningen og organisasjoner og andre private virksomheter bør være en kontinuerlig prosess med vilje til nytenkning og åpenhet.

I tilpasning av tjenesteproduksjonen til brukernes behov er brukermedvirkning en viktig del av en samlet styringsstrategi i kommunen. Komiteen mener derfor at kommunalforvaltningen i større grad bør legge tilrette for økt brukermedvirkning, ved å trekke brukere av de kommunale tjenester mer inn i utformingen av virksomheten og nyttiggjøre seg de ressurser som ligger i økt deltakelse fra brukerne. Brukermedvirkning må imidlertid være et supplement og ikke en konkurrent til den ordinære demokratiske deltakelse. Det må skilles klart mellom politisk ansvar og brukerrepresentasjon, slik at den politiske balanse og det ansvar de folkevalgte har ikke forrykkes.

Statlig tilsyn. Klageordninger

Komiteen skiller mellom seks hovedgrupper av statlig tilsyn: Legalitetskontroll, godkjenningsordninger, overprøving av vedtak etter mindretallsanke, overprøving av vedtak etter klage eller av eget tiltak, løpende tilsyn, vilkår knyttet til overføring av statlige midler. I en vurdering av det statlige tilsynet mener Hovedkomiteen at det må tas hensyn til den økte kompetansen i kommunene og fylkeskommunene. Det er behov for en kritisk gjennomgang av statlige tilsyns- og kontrollordninger. En nedbygging av statlig tilsyn skal ikke gå ut over sentrale verdier som rettsikkerhet, faglig kvalitet ved forvaltningsavgjørelser og grunnleggende nasjonale målsettinger.

Hovedkomiteen tilrår videre at det snarest foretas en gjennomgang av de statlige tilsyn- og kontrollordninger som legger opp til en vurdering av intern forvaltningsrevisjon og kontroll i kommunesektoren som alternativ til statlig tilsyn og kontroll.

Komiteen mener bl.a. at en bør vurdere å gjøre klageretten etter forvaltningsloven gjeldende for større deler av kommunal forvaltning. I drøftingen av omfanget av prøvingsretten bør en utrede nærmere muligheten til å innføre en avgrenset prøvingsrett, f.eks. slik at det frie skjønnet ikke skal kunne påklages. Når det gjelder plassering og organisering av klageinstansen bør modeller som både innebærer interne kommunale klageordninger og klage til instans utenfor kommunen utredes nærmere.

2.7 KOMMUNELOVUTVALGET - OPPRETTELSE, MANDAT

2.7.1 Utvalgets sammensetning og mandat

Utvalget for revisjon av kommuneloven og fylkeskommuneloven - Kommunelovutvalget - ble oppnevnt ved kgl. res. av 28. august 1987. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Professor Jan Fridthjof Bernt, Bergen, leder
- Underdirektør (senere avdelingsdirektør) Trond Fevolden, Oslo
- Professor Francesco Kjellberg, Oslo
- Fylkesordfører (senere stortingsrepresentant) Åse Klundelien, Hokksund
- Rådmann (senere stabsdirektør) Elisabeth Enger Knudsen, Skodje
- Kontorsjef Oddvar Overå, Oslo
- Spesialkonsulent Anne-Britt Svinnet, Oslo
- Ordfører (senere reiselivssjef) Kari Thu, Stavanger
- Rådmann (senere departementsråd) Tom Veierød, Harstad

Anne Britt Svinnet ble våren 1988 erstattet av underdirektør Rolf Petter Bjørke, Oslo.

Kommunalavdelingen i Kommunaldepartementet har vært sekretariat for utvalget.

I foredraget til den kongelige resolusjon om utvalgets oppnevning er oppgaven beskrevet slik:

- «1. Utvalget skal utrede og avgjøre forslag til en hovedrevisjon av nåværende kommunelov og fylkeskommunelov, herunder vurdere spørsmålet om sammenslåing av de to lover til en felles lov for kommuner og fylkeskommuner, og utforme konkrete lovforslag. Utvalget skal ta utgangspunkt i utredning fra et underutvalg under Hovedkomiteen for lokalforvaltningen som ble avgitt 31/1-1985 og i prinsippskisse av 28/1-1987 fra den arbeidsgruppe som ble nedsatt av Kommunaldepartementet til nærmere forberedelse av lovrevisjonsarbeidet.
2. Målsettingen for revisjonen er en lovgivning som sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale/fylkeskommunale selvstyret. Bestemmelsene i lovgivningen bør utformes så smidige at de kan tilpasses de mange ulike forutsetninger som karakteriserer kommune/fylkeskommunesektoren. Det forutsettes lagt særlig vekt på at lovteksten blir så klar og enkel som mulig.
3. Revisjonsarbeidet skal bl.a. omfatte organisasjonsstruktur og beslutningsprosesser/saksbehandling i administrasjonen og i de folkevalgte organer samt fordeling av kompetanse og ansvar mellom disse. Videre skal utvalget vurdere økonomiforvaltningen og innhold og omfang av den statlige godkjennings- og kontrollmyndighet, herunder vurdere alternativer for styring av låneopptak. Utvalget skal i

denne forbindelse foreta en fullstendig gjennomgang av bestemmelsene i kommuneloven og fylkeskommuneloven, og herunder ta stilling til i hvilken utstrekning eksisterende bestemmelser i særlovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i en ny kommunelov/fylkeskommunelov, eller erstattes med bestemmelser i disse. Det forutsettes at utvalget samtidig vurderer behovet for å innarbeide nye bestemmelser som regulerer praksis i kommuner og fylkeskommuner som i dag er uregulert i loven eller som instituerer nye ordninger.

4. Utvalget bør også vurdere erfaringene med kommunallovgivningen i de øvrige nordiske land, spesielt i Sverige og Danmark, hvor det lokale selvstyre har sterke likhetstrekk med forholdene i vårt land.
5. Utvalget skal i sitt arbeid holde nær kontakt med Hovedkomiteen for lokalforvaltningen, som skal fungere som referansegruppe for lovrevisjonsarbeidet. Hovedkomiteen skal holdes løpende orientert om revisjonsarbeidet, og vil få seg forelagt utkast og delutredninger til uttalelse etter hvert som disse er behandlet i utvalget.
6. Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. Utvalget bør også vurdere et opplegg for en systematisk kartlegging av hvordan de nye reglene virker.
7. Utvalget bør avslutte sitt arbeid innen utgangen av 1989.

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking av mandatet med Kommunaldepartementet, som i samråd med de berørte departementer kan presisere og utfylle mandatet.»

Det falt således *utenfor* utvalgets mandat

- å ta opp selve *funksjonsfordelingen* mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, drøfter dette spørsmålet. Regjeringen iverksatte våren 1989 et samarbeidsprosjekt mellom Kommunaldepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet («Lokalforvaltningsprogrammet»), hvor en av hovedoppgavene er å se nærmere på visse funksjonsfordelingsspørsmål, bl.a. i miljøvernsektoren og i næringssektoren. Kommunelovutvalget behandler imidlertid *enkelte* sider av forholdet mellom kommuner/fylkeskommuner og staten. Dette gjelder særlig statlig godkjenning av kommunale/ fylkeskommunale vedtak og fylkesmannens legalitetskontroll med kommunene etter kommuneloven § 60.
- å vurdere den *kommunale og fylkeskommunale inndeling*, det vil si kommunenes og fylkeskommunenes størrelse i geografisk henseende. Regjeringen oppnevnte våren 1989 et utvalg (Christiansen-utvalget) som «skal foreta en evaluering av den

kommunale/fylkeskommunale inndeling, det vil si sørge for innhenting av informasjon vedrørende virkningene av eksisterende kommunestruktur, analysere materialet med sikte på å kartlegge fordeler og ulemper og trekke de samlede konklusjoner som materialet gir grunnlag for.» Det heter videre i mandatet for dette utvalget at «Utvalget skal på bakgrunn av sitt evalueringsarbeid legge fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for hvordan den framtidige kommune- og fylkesinndeling bør ordnes.»

- Kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956 fastsetter de nærmere bestemmelser for *prosedyren* - saksbehandlingsreglene - i forbindelse med endringer i den kommunale inndeling. Kommunelovutvalget har ikke funnet grunn til å ta denne loven opp til ny vurdering, både fordi dette ligger på siden av mandatet og fordi det synes mest hensiktsmessig at en slik gjennomgang i tilfelle utsettes til etter at inndelingsutvalgets utredning foreligger.
- å vurdere de *makroøkonomiske aspekter* i forholdet stat - kommune/fylkeskommune. Med dette siktes det først og fremst til statlige overføringer og den kommunale/fylkeskommunale skattøren. Denne problemstilling er ikke gjort til gjenstand for regulering i de gjeldende kommunelover og er heller ikke særskilt nevnt i mandatet. Utvalget viser også til at inntektssystemet i kommuner og fylkeskommuner er gjenstand for løpende vurdering.

Forholdet til *særlovgivningen* reiser spesielle spørsmål. Særlovgivningen regulerer vesentlige sider av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, og er av grunnleggende betydning for funksjonsfordelingen.

Etter pkt. 3 i utvalgets mandat skal utvalget - i samband med gjennomgangen av bestemmelsene i kommuneloven og fylkeskommuneloven - «ta stilling til i hvilken utstrekning eksisterende bestemmelser i særlovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i en ny kommunelov/fylkeskommunelov, eller erstattes av bestemmelser i disse.» Særlovgivningen regulerer i flere sammenhenger viktige spørsmål som gjelder det kommunale/fylkeskommunale styringssystemet, og som kommer i tillegg til de alminnelige styringsregler i kommuneloven/fylkeskommuneloven. Særlovgivningen har en rekke bestemmelser om *organisatoriske og administrative forhold*, bl.a. om opprettelse av nemnder (skolestyre, fylkesskolestyre, helse- og sosialstyre m.v.), opprettelse av stillinger, godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak etc.

Utvalget har oppfattet det slik, at det særlig er denne type bestemmelser som omfattes av mandatet.

Utvalget tar for øvrig opp enkelte spørsmål som gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven, bl.a. forvaltningsklage og offentlighet i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Justisdepartementet arbeider ellers for tiden med en revisjon av forvaltningsloven.

Mandattiden - som i utvalgets mandat ble satt til utgangen av 1989 - ble på grunn av arbeidets omfang senere forlenget til 30. mars 1990.

2.7.2 Utvalgets arbeid

I mandatets pkt. 5 heter det bl.a. at «Utvalget skal i sitt arbeid holde nær kontakt med Hovedkomiteen for lokalforvaltningen som skal fungere som referansegruppe for lovrevisjonsarbeidet.» Hovedkomiteen avsluttet sin virksomhet ved årsskiftet 1988/89 ved framleggelse av NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Hovedkomiteens leder ble fram til det tidspunkt holdt løpende orientert om Kommunelovutvalgets arbeid. Det var også nær kontakt mellom Hovedkomiteen og lovutvalget ved at to av utvalgets medlemmer - Kjellberg og Veierød - samtidig var medlemmer av Hovedkomiteen. Videre har det vært kontakt på sekretariatsplanet, idet Kommunalavdelingen i Kommunaldepartementet har hatt sekretariatsansvaret både for Hovedkomiteen og for lovutvalget.

Hovedkomiteens siste utredning, NOU 1988:38, har vært et viktig grunnlag for lovutvalgets arbeid og er trukket inn i utvalgets utredning der det har vært aktuelt. Det gjelder i første rekke de deler av NOU'en som angår styringssystemet m.v. i kommunene og fylkeskommunene. Den (upubliserte) utredning som ble avgitt den 31. januar 1985 av et underutvalg under Hovedkomiteen, er også trukket inn som utgangspunkt for utvalgets vurderinger, jf. mandatets pkt. 1. I denne utredningen foretar komiteen en grundig analyse av de gjeldende kommunelover, og gir en rekke tilrådinger om endringer i disse lovene. Hovedkomiteen fant at underutvalgets utredning var «et godt grunnlag for det videre arbeid med revisjon av kommune- og fylkeskommuneloven», men tok ikke konkret stilling til underutvalgets konklusjoner.

Kommunelovutvalget har videre bygget på synspunkter i en prinsippskisse for den kommunale/fylkeskommunale lovgivning som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunaldepartementet våren 1986. Prin-

sippskissen ble avgitt i januar 1987, og inneholder bl.a. synspunkter på det kommunale/fylkeskommunale selvstyre, den folkevalgte styring, rådmannsinstitusjonen, parlamentarisk styringsmodell, økonomibestemmelsene i kommunelovene, statlig tilsyn og kontroll. Arbeidsgruppen gikk generelt inn for en oppmykning av de gjeldende kommunelover, med større frihet for kommunene/fylkeskommunene til å organisere og drive sin virksomhet.

Utvalget foretok våren 1988 og høsten 1988 studiebesøk til henholdsvis Danmark og Sverige, og fikk informasjon om kommunallov-givningen i disse landene fra representanter for Indenrigsministeriet i Danmark og Civildepartementet i Sverige.

2.7.3 Hovedinnholdet i Kommunelovutvalgets utredning NOU 1990:13

Generelt

Kapitlene i utredningen faller naturlig i tre hoveddeler. I tillegg kommer lovforslaget med merknader.

Første del er i hovedsak beskrivende, og utgjøres av kapitlene 3 - 7. Her gjøres det kort rede for den historiske utvikling av kommuneloven/fylkeskommuneloven og hovedtrekkene i gjeldende kommunallov-givning. I forlengelsen av dette følger en omtale av aktuelt forsøks- og utviklingsarbeid på området, i første rekke frikommuneforsøket og aktuelle forsøk som er av betydning for utforming av ny kommune- og fylkeskommunelov. Videre er det tatt med en generell omtale av kommunallov-givningen i de øvrige nordiske land. I tillegg er kommunallov-givningen i Sverige og Danmark trukket inn i utredningens andre del, der dette har vært naturlig.

Som en avslutning av utredningens beskrivende del og en opptakt til de sentrale vurderingskapitlene, følger deretter et kapittel med en analyse av det prinsipielle verdigrunnlag for det kommunale/fylkeskommunale selvstyre, og oversikt over hvilke føringer og konsekvenser dette har hatt for den utredning og det lovforslag som utvalget nå legger fram.

Andre del av utredningen omfatter kapitlene 8 - 20, og åpner med en prinsipiell drøfting av den nye lovens formål og virkeområde. Deretter følger kapitler om det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet, administrasjonen, parlamentarisme, saksbehandling, folkevalgtes rettigheter og plikter, interkommunalt samarbeid og annen selskapsorganisering, planlegging og økonomiforvaltning og gjeldsforfølgning, og to kapitler om henholdsvis internt tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner og statlig tilsyn

og kontroll med kommunesektoren. Vurderingsdelen avsluttes med et kapittel om offentlighet i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Tredje del av utredningen konsentrerer seg om virkningene og oppfølgingen av forslaget til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Sentralt i denne delen står kapitlet om retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen, d.v.s. for den nødvendige tilpasning som må finne sted mellom den nye loven og særlovgivningen for å få et samordnet og mer helhetlig rettslig rammeverk for virksomheten i kommunesektoren. Videre følger et kapittel om forholdet til internasjonale regelverk. Dette kapitlet inkluderer tilpasningen til en eventuell EØS-avtale og den Europeiske konvensjonen om lokalt selvstyre. Deretter presenterer utvalget en skisse til forskningsmessig oppfølging av den nye loven, både når det gjelder organisering og forskningstemaer. Denne delen av utredningen avsluttes med et kapittel om de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets lovforslag.

De to siste kapitlene i utredningen inneholder henholdsvis forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner (og andre lovforslag) og utvalgets merknader til lovforslagene.

Kapitlene 3-7 i NOU (den beskrivende del) er nærmere omtalt i flere andre kapitler i denne proposisjonen. Redegjørelsen i det følgende er derfor begrenset til en stikkordsmessig gjengivelse av hovedpunktene i utvalgets lovforslag, med vektlegging av hva som er nytt i forhold til de gjeldende kommunelover:

1. Én felles lov om kommuner og fylkeskommuner

- den nye loven erstatter kommuneloven av 12. november 1954 og fylkeskommuneloven av 16. juni 1961

2. Forfatningslov (styringslov) for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet

- loven skal også gjelde organisering av kommunal/ fylkeskommunal virksomhet etter særlov, noe som bl.a. innebærer at ordningen med særlovnemnder oppheves

3. Styringssystemet

- kommunene/fylkeskommunene kan fritt velge mellom den tradisjonelle formannskapsmodellen eller en parlamentarisk modell, se nærmere pkt. 4 nedenfor
- kommunestyret/fylkestinget opprettholdes som de øverste, ansvarlige myndighetsorganer
- alle oppgaver, all myndighet og alt ansvar skal i prinsippet tilligge kommunestyret/

fylkestinget, men med stor frihet for disse til å etablere andre folkevalgte organer (også på særlovområder, se pkt. 2) og tildele dem oppgaver og avgjørelsesmyndighet

- kommunestyret/fylkestinget skal minimum ha 11 medlemmer, men kommunestyret/fylkestinget kan ellers fritt bestemme medlemstallet. Et mindretall i utvalget vil bl.a. ha høyere minima for medlemstallet
- formannskap og fylkesutvalg oppheves som obligatoriske organer. Et mindretall i utvalget vil ha et obligatorisk plan- og økonomiutvalg
- kommunestyret/fylkestinget kan fritt opprette faste utvalg og kommunedelsnemnder. Utvidet adgang til delegasjon; dvs. i alle saker som ikke gjelder mer overordnede styringsformål, f.eks. fastsetting av samlet årsbudsjett, samlet økonomiplan, m.v.
- utvalgets flertall vil åpne for direkte valg av kommunedelsnemnder
- kommunestyret/fylkestinget kan opprette egne styrever for driftsrelatert virksomhet (bedrifts- og institusjonsstyrever), og med stor grad av frihet til å bestemme sammensetningen av styrene. Adgang til delegasjon av myndighet i alle saker som har direkte sammenheng med bedriftens/institusjonens virksomhet.
- klarere regler for etablering av interkommunal samarbeid med egne styrever, særlig når det gjelder oppløsning og enkeltmedlemmers uttreden
- ordfører/fylkesordfører opprettholdes som obligatoriske organer, men bortfaller i en parlamentarisk styringsmodell
- utvidet adgang til delegasjon til ordfører/fylkesordfører og til ledere for folkevalgte organer; delegasjon skal kunne skje i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning
- kommunestyre/fylkesting, ordfører/fylkesordfører, kontrollnemnd (se pkt. 9) og klagenemnd (se pkt. 10) er eneste obligatoriske organer etter forslaget til ny kommunelov. Et mindretall i utvalget vil også ha et obligatorisk plan- og økonomiutvalg.

4. Parlamentarisk modell

- formannskapsmodellens regler gjelder også for en parlamentarisk modell, så langt det ikke er fastsatt særlige regler
- innføring av parlamentarisk styreform krever $\frac{2}{3}$ flertall
- kommuneråd/fylkesråd, valgt ved flertallsvalg, erstatter administrasjonssjefen. Ordningen med lovbestemt ordfører/fylkesordfører opphører, men kommunestyret/fylkestinget skal ha en særskilt, valgt møteleder. Ett medlem av utvalget vil opprett-

- holde ordningen med lovbestemt ordfører/fylkesordfører.
 - vid adgang til delegasjon til rådet; kan tildeles myndighet i samme utstrekning som til faste utvalg
 - enkeltmedlemmer av rådet kan tildeles ledelsesansvar og en viss avgjørelsesmyndighet; mulighet for etablering av «departementssjefsmodell».
 - mistillitsforslag kan reises både overfor rådet og overfor de enkelte medlemmer. Får mistillitsforslaget alminnelig flertall i kommunestyret/fylkestinget, plikter rådet/vedkommende medlem å tre ut
 - partier/grupper som ikke er representert i rådet har krav på kontormessig og utredningsmessig assistanse
5. *Administrasjonen/de ansatte*
- klar ansvarsdeling mellom folkevalgte organer og administrasjonen tilstrebes, bl.a. slik at administrasjonssjefens lovbestemte rett og plikt til å fremme forslag til budsjett og skattevedtak m.v. oppheves
 - større frihet for kommunene og fylkeskommunene til selv å fastsette den administrative oppbygging, bl.a. sløyfing av kommunekasserer/fylkeskasserer som obligatoriske stillinger
 - innføring av enhetlig administrasjon, med lovfestet administrasjonssjef som øverste leder - kalt henholdsvis kommunedirektør og fylkesdirektør
 - i prinsippet full instruksjonsmyndighet for administrasjonssjefen overfor alle underordnede
 - utvidet delegasjonsadgang til administrasjonssjefen, kan bl.a. gis avgjørelsesmyndighet i alle personalsaker og til å opprette/nedlegge stillinger og ellers i alle saker som ikke er av prinsipiell interesse
 - alle oppgaver og all myndighet som administrasjonen har, utøves av administrasjonssjefen eller på vegne av ham/henne
 - adgang til å ansette administrasjonssjef og personer i andre ledende stillinger på åremål. Utvalgets flertall foreslår at ansettelse av administrasjonssjef skal foretas av kommunestyret/fylkestinget, og uavhengig av om stillingen er åremålsstilling eller ikke
 - kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at det av og blant de ansatte skal oppnevnes medlemmer til 1) styre for kommunal/fylkeskommunal bedrift/institusjon og 2) styre for inter(fylkes)kommunale tiltak
6. *Folkevalgtes rettigheter og plikter*
- alle folkevalgte skal ha krav på arbeidsgodtgjøring
 - utvidet adgang til å gi folkevalgte pensjon, men vedtekter for pensjonsordningen må godkjennes av departementet
 - enklere regler om erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, m.v. Større frihet til kommunestyret/fylkestinget
 - ingen begrensninger i hva slags godtgjøring m.v som kan gis folkevalgte; kommunestyret/fylkestinget bestemmer
 - lovfestet rett til dokumentinnsyn og informasjon om saker
 - lovfestet rett til fri fra arbeid for å skjøtte politiske verv. Unntak dersom fravær vil føre til vesentlig skade eller ulempe for arbeidsgiver
 - skjerpede inhabilitetsregler for medlemmer av folkevalgte organer, særlig for ansatte som er valgt eller oppnevnt som medlem av slike organer
7. *Saksbehandlingsregler*
- klarere og enklere lovregler om saksbehandlingen. I utgangspunktet felles regler for alle folkevalgte organer
 - møteprinsippet opprettholdes, men med en viss adgang til å holde telefonmøter, o.l. og til skriftlig saksbehandling
 - alle folkevalgte organer er vedtaksføre når minst halvparten av medlemmene er til stede. Unntak: $\frac{2}{3}$ av medlemmene i kommunestyret/fylkestinget må være til stede i det konstituerende møtet.
 - alminnelig flertall tilstrekkelig for gyldig vedtak, regelen om $\frac{2}{3}$ flertall i forbindelse med positive vedtak i kommunestyret/fylkestinget oppheves. Ingen ny regel om fornyet (2. gangs) behandling
 - de særlige flertallsregler i forbindelse med valg og ansettelser opprettholdes i det alt vesentlige
 - likestillingslovens krav om mest mulig lik kjønnsmessig representasjon i styre/råd og utvalg bygges inn i den nye kommuneloven, og forsterkes
8. *Planlegging og økonomiforvaltning*
- lovfestet, obligatorisk 4-års rullerende økonomiplan (langtidsbudsjett)
 - økonomiplan og årsbudsjett skal behandles på grunnlag av innstilling av en nemnd, utpekt av kommunestyret/fylkestinget. Et mindretall i utvalget vil legge kompetansen til et lovfestet plan- og økonomiutvalg (se pkt. 3)
 - utvalgets flertall vil sløyfe kravet om statlig godkjenning av låneopptak. Mindretallet vil opprettholde godkjenningsordningen, men slik at godkjenningen skal gjelde lånerammer

- liberalisering av de gjeldende regler om inndekning av underskudd og disponering av overskudd
- utvalgets flertall vil innføre forbud mot garantistillelse
- større begrensninger i adgangen til å inn-drive fordringer på kommuner og fylkeskommuner, bl.a. innføring av absolutt forbud mot utlegg
- sterkere statlig kontroll med kommuner/fylkeskommuner som ikke makter å dekke sine pengeforpliktelser etter hvert som de forfaller til betaling, bl.a. innføring av (statlig) tilsynsnemnd og regler om departemental godkjenning av økonomiplan og årsbudsjett

9. Intern kontroll

- kommunestyret/fylkestinget har det øverste tilsyns- og kontrollansvar
- innføring av egen, uavhengig og obligatorisk kontrollnemnd, som på vegne av kommunestyret/fylkestinget skal føre det løpende tilsyn med hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning
- utvalgets flertall vil lovfeste at alle kommuner/fylkeskommuner skal ha en eller flere fast ansatte revisorer. To eller flere kommuner kan etablere felles revisjon (revisjonsdistrikt, med eget styre). Et mindretall i utvalget vil stille kommunene/fylkeskommunene fritt, bl.a. slik at de kan la revisjonen utføre av et privat revisjonsfirma
- revisjonens rolle oppjusteres. Betydningen av såkalt forvaltningsrevisjon understrekes
- administrasjonssjefen vil, i kraft av sin funksjon, også ha et tilsynsansvar

10. Forvaltningsklage

- alle kommunale/fylkeskommunale enkeltvedtak skal kunne påklages
- klager behandles av en eller flere interne klagenemnder, bortsett fra enkeltvedtak som treffes av kommunestyret/fylkestinget. Klagenemnda har full overprøvningskompetanse
- klagenemndas vedtak og enkeltvedtak truffet av kommunestyre/fylkesting kan bringes inn for departementet til lovlighetskontroll, men ikke til overprøving av skjønnet. Departementet skal oppheve vedtaket, hvis det er ugyldig. Et mindretall i utvalget vil at også spørsmålet om skjønnet er klart urimelig skal kunne overprøves av departementet
- alle enkeltvedtak skal begrunnes, også de som treffes av kommunestyre/fylkesting
- departementet skal ikke kunne ta opp et

kommunalt/fylkeskommunalt enkeltvedtak til overprøving av eget tiltak. Et mindretall i utvalget vil åpne for slik overprøving

- de ovennevnte regler bygges inn i den nye kommuneloven, og nødvendige endringer foretas i forvaltningsloven og i særlovgivningen

11. Statlig tilsyn og kontroll

- statlig tilsyn og kontroll nedtones; dvs. sløyfing av bestemmelser som innebærer unødig statlig detaljregulering og kontroll
- den gjeldende kommunelovers krav om godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak sløyfes i alt overveiende grad
- de gjeldende legalitetskontroll med alle kommunestyrevedtak sløyfes, og erstattes med regler om lovlighetsklage. Alle medlemmer av kommunestyre/fylkesting og administrasjonssjefen skal kunne bringe ethvert kommunale/fylkeskommunalt vedtak inn for departementet til lovlighetskontroll. Hvis departementet finner vedtaket ugyldig, skal det oppheves
- mindretallsankeordningen oppheves

12. Informasjon og offentlighet

- alle kommuner/fylkeskommuner plikter å drive aktiv informasjon om sin virksomhet og til å legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning
- alle møter i folkevalgte organer skal som utgangspunkt holdes for åpne dører. Unntak gjøres bl.a. for behandling av personalsaker

13. Forholdet til særlovgivningen. Ikrafttreden av ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- utvalget anbefaler at den kommunale/fylkeskommunale særlovgivning gjennomgås med sikte på oppheving/endring av bestemmelser om organisatoriske og administrative forhold, herunder bestemmelser om statlig tilsyn/kontroll som innebærer unødig detaljregulering, f.eks. godkjenningsordninger. Utvalget trekker opp visse retningslinjer for denne gjennomgangen, men fremmer ingen konkrete forslag til lovendringer
- den nye kommuneloven foreslås gitt en særskilt bestemmelse om lovens ikrafttreden. Denne bestemmelsen innebærer at den nye loven skal gå foran eldre særlover, for så vidt gjelder organisatoriske/administrative forhold. Kongen kan imidlertid gjøre unntak for enkelte særlovområder

2.8 HØRING

2.8.1 Generelt

NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner ble avgitt til Kommunalministeren 21. juni 1990, og ble umiddelbart sendt ut på en bred høring. Høringsfristen utløp 1. januar 1991, etter en høringsperiode på over et halvt år.

Det er redegjort relativt utførlig for høringsinstansenes syn på de enkelte bestemmelser i kommunelovutvalgets lovforslag i de aktuelle kapitler i foreliggende proposisjon. I det følgende er det derfor bare gitt et kort riss av hvilke spørsmål de enkelte grupper av høringsinstanser har vært spesielt opptatt av.

Departementet har tilsammen mottatt ca. 400 høringsuttalelser. Ca. $\frac{3}{4}$ av uttalelsene kommer fra kommuner og fylkeskommuner. Ca. 65 % av kommunene og samtlige fylkeskommuner har uttalt seg. De øvrige uttalelsene fordeler seg på følgende grupper:

- departementer
- andre offentlige instanser; direktorater, fylkesmenn, m.fl.
- politiske partier
- organisasjonene i arbeidslivet
- andre (private) organisasjoner

Ca. 75 % av høringsuttalelsene kom inn etter fristens utløp.

2.8.2 Hovedinnholdet i høringsuttalelsene

Innholdet i høringsuttalelsene varierer svært mye. Dette gjelder både hvilke spørsmål som tas opp, synspunktene på disse og omfanget av de enkelte uttalelser.

De sentrale problemstillinger knytter seg i det vesentlige til

- det prinsipielle spørsmål om hensynet til lokalt folkestyre contra statlig styring
- kommunestyrets medlemstall
- direkte valg til kommunedelsnemnder
- parlamentarisk styreform
- forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjonen
- internt klagesystem
- arbeidstakernes medbestemmelse
- forbud mot garantistillelse
- godkjenning av låneopptak
- forholdet til særlovgivningen, dvs. spørsmålet om harmonisering av særlovene til den nye kommuneloven, inklusive lovbestemmelser om statlig tilsyn og kontroll.

Uenigheten er klart størst og kommer sterkest til uttrykk når det gjelder Kommunelovutvalgets forslag til løsning i forhold til særlovgivningen.

Det er ellers liten uenighet og få merknader til de deler av utvalgets forslag som gjelder

- saksbehandlingsregler og offentlighet
- folkevalgtes rettigheter og plikter
- økonomiforvaltningen (bortsett fra forbud mot garantistillelse og godkjenning av låneopptak)
- internt tilsyn (med et visst unntak for spørsmålet om å ha fast ansatt revisor)
- statlig tilsyn/kontroll etter kommuneloven

2.8.3 De enkelte høringsinstansers syn

Det er i hovedsak bare kommunesektoren som i særlig grad går konkret inn på innholdet i de enkelte bestemmelser i forslaget til ny kommunelov. De øvrige høringsinstansene legger hovedvekten på a) forholdet mellom statlige (nasjonale) interesser og det lokale folkestyre og b) forholdet mellom ny kommunelov og særlovgivningen.

Kommunesektoren

Hovedinntrykket er at kommunene, fylkeskommunene og Kommunenes Sentralforbund nokså massivt støtter opp om de sentrale elementer i Kommunelovutvalgets lovutkast og premissene for utkastet. Det er imidlertid noe delte oppfatninger om enkelte spørsmål, særlig kommunestyrets medlems-tall og klagesystemet.

Kommunesektoren er ellers i særlig grad opptatt av å få en rask harmonisering av forholdet mellom ny kommunelov og særlovgivningen, dvs. utstrakt støtte til lovutkastets § 60 nr. 2 om en såkalt sterk ikrafttredelsesparagraf.

Departementene

Departementene konsentrerer seg i første rekke om kommunelovforslagets virkninger for særlovgivningen, dvs. i hovedsak om spørsmålet om statlig styring gjennom særlov. Det varierer imidlertid mye i hvilken grad departementene er berørt av lovforslaget, og synspunktene varierer også til dels sterkt av den grunn.

De «tunge» departementene i forhold til kommunesektoren, som f. eks. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosialdepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Finansdepartementet er jevnt over imot/sterkt skeptiske til ordninger som innebærer en nedbygging av mulighetene for statlig styring av kommunesektoren. Departementene er også gjennomgående imot en sterk ikrafttredelsesbestemmelse.

Fylkesmennene

Fylkesmennene har avgitt en fellesuttalelse hvor de uttrykker skepsis til - og dels går direkte imot - deler av lovutkastet. Dette gjelder særlig bestemmelsene om kommunestyrets medlemstall, innføring av kommunal parlamentarisme, sløyfing av formannskapet, klagesystemet, ikke-godkjenning av lånopptak og den nevnte ikrafttredelsesbestemmelsen.

Politiske partier

Det er bare et fåtall av partiene har uttalt seg om lovforslaget. Foruten Høyre foreligger det bare uttalelser fra SV, De grønne og enkelte lokallag av Det norske Arbeiderparti. Blant de partier som har uttalt seg, er meningene svært delte. Høyre gir på den ene side generell støtte til lovforslaget, mens SV og De grønne har klare motforestillinger til flere av de foreslåtte bestemmelsene.

Arbeidstakerorganisasjonene

Arbeidstakerorganisasjonene, bl.a. Landsorganisasjonen og Kommuneforbundet, er opptatt av å sikre de kommunalt/fylkeskommunalt ansattes medbestemmelse, og mener at lovforslaget ikke i tilstrekkelig grad ivaretar slike hensyn. De mener f. eks. at det er behov for - som i dag - å ha partssammensatte utvalg som kan behandle spørsmål som gjelder kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver.

Andre høringsinstanser

Blant de øvrige høringsinstanser er flere skeptiske til forslaget til ny kommunelov eller deler av dette, f.eks. når det gjelder klagesystemet. Oppmerksomheten rettes imidlertid i først rekke mot virkningene av ny kommunelov i forhold til særlovgivningen. Det er en rekke høringsinstanser som dels er motstandere av, dels tvilende til den harmoniseringen som Kommunelovutvalget går inn for, f.eks. ved å fjerne særlovnemndene.

KAPITTEL 3

Det lokale selvstyre - rammer og innhold**3.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet omhandler prinsipielle sider ved forholdet mellom det lokale selvstyre og nasjonal styring. Emnene som tas opp er:

- det lokale selvstyrets verdimessige begrunnelse
- behovet for overordnet statlig styring
- tilpassing av innhold i, og rammer rundt det lokale selvstyret.

Kommunelovutvalget tar utgangspunkt i verdiene frihet, demokrati og effektivitet for å beskrive det lokale selvstyrets ideologiske forankring. På den annen side knyttes verdiene rettssikkerhet, effektiv tjenesteproduksjon, utjevning og makroøkonomi til behovet for overordnet nasjonal styring. For å tilpasse det lokale selvstyre og nasjonal styring til hverandre, og for å gi det lokale selvstyre et konkret innhold, foreslår Kommunelovutvalget to reformstrategier:

- nedtoning av den direkte og detaljerte statlige kontrollen til fordel for mer rammepreget styring
- styrking av kommunene og fylkeskommunenes funksjon som samordningsorganer. Som en forutsetning for å samordne den offentlige virksomhet og tilpasse den til lokalsamfunnets behov og forutsetninger, er det nødvendig å skape større spillerom for lokale variasjoner i politisk og administrativ organisering, og forsterke de politiske ansvarsforhold i den kommunale/fylkeskommunale styringen.

Når det gjelder *høringsinstansene* er inntrykket at kommunesektoren gjennomgående støtter opp om Kommunelovutvalgets forslag. Fagdepartementene er skeptiske til forslag som innebærer en nedbygging av den statlige styringen av kommunesektoren totalt sett. En del høringsinstanser har også gitt uttrykk for at Kommunelovutvalget legger for liten vekt på en bred demokratisk deltakelse i det lokale selvstyret.

Departementet finner i hovedtrekk å kunne slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag til reformstrategier om å nedtone den detaljerte og direkte kontrollen til fordel for mer generell og rammepreget styring, og å forsterke

kommuner og fylkeskommuners funksjon som demokratiske institusjoner og samordningsorganer. Departementets lovforslag vil imidlertid innebære en noe annen vektlegging av verdiene ved det kommunale selvstyret, og departementet vil også på enkelte områder la hensynene bak statlig styring telle noe sterkere.

3.2 KOMMUNELOVUTVALGETS VURDERINGER OG FORSLAG**3.2.1 Verdiene ved det lokale selvstyre**

Kommunelovutvalget konstaterer at det lokale selvstyre står for sentrale verdier som

- frihet
- demokrati
- effektivitet.

Den moderne kommuneinstitusjonen ble skapt gjennom vedtagelsen av formannskapslovene i 1837. Retter man blikket tilbake til den politiske og sosiale sammenhengen lovene ble til i, kan opprettelsen av kommunale organer ikke bare forstås som et mottrekk mot den sentraliserte stat, men også som en del av frigjøringen fra «embedsmannsstaten». I dette historiske lyset framstår det lokale selvstyret som ideologisk forankret i begrepet *frihet*.

Kommunenes frihet til å ordne sine egne anliggender har aldri vært oppfattet som uinnskrenket, hverken i praksis eller ideologisk sett. Historien om formannskapslovenes tilblivelse avslører at spørsmålet om statlig godkjenning av formannskapets vedtak, ble stående sentralt i striden om formannskapslovenes innhold. Sluttresultatet av striden ble at kravet om statlig godkjenning ble begrenset til kommunale vedtak som ble anket av mer enn en tredel av kommunestyrets representanter og til finansielle vedtak som innebar langsiktige forpliktelser for kommunen. Kommuner og fylkeskommuner har alltid vært underlagt en overordnet statlig styring og kontroll av såvel organisasjonsmessige forhold som av innholdet ved den kommunale virksomhet. Dette kommer også til uttrykk i den rettslige konstruksjonen om kommunenes «negativt avgrensede kompetanse», noe allerede den opprinnelige Byloven og Lands-

loven ga opptakten til. Lovene ble oppfattet slik at kommunene hadde

«fulstendig Uafhængighed i sine indre Anliggender, saaledes at ingen udenforstaaende Autoritet kan tvinge en Kommune til en Foranstaltning, som den ikke selv ønsker at gaa med paa, med mindre den ved Lov er paalagt Kommunen». (Sitert i Bilag 1 til Formandskabslovkomitéens Indstilling, 1899, s.10.)

Det har altså aldri vært snakk om å sette sperrer mot statlig innblanding i det kommunale virkeområdet, men å forhindre vilkårlig statlig innblanding ved krav om at slike inngrep skal ha hjemmel i lov.

Kommunelovutvalget peker på at det kommunale selvstyre over tid har endret innhold fra vekt på frihet fra vilkårlig statlig innblanding til vekt på frihet til å fremme lokalsamfunnets interesser. I dag har kommuneinstitusjonen et aktivt og positivt innhold og blir oppfattet som et forum for å fremme det lokale fellesskapets interesser. Samtidig med at oppfatningen av innholdet i det lokale selvstyret ble endret, utviklet det seg et stadig større statlig engasjement i ulike sektorer av samfunnslivet. Særlover ble vedtatt og innnevret området for uavhengig spillerom for kommunale organer. Særlovgivning på skole-, helse- og samferdselssektorene hadde betydning for den kommunale virksomhet allerede ved århundreskiftet. Særlovgivningen har etter hvert øket i omfang og regulerer nå den langt største del av den kommunale virksomhet. Denne realiteten gjør at man kan stille spørsmål ved om den tradisjonelle frihetsverdien nå kan tjene som en hensiktsmessig verdiforankring for det lokale selvstyret. På den annen side er det klart at frihetsideen aldri har uttrykket et krav om absolutt uavhengighet for lokale enheter.

Ved siden av frihetsbegrepet, omfatter verdien ved det kommunale selvstyret også et *demokratiaspekt*. Tilknytningen mellom lokalt selvstyre og demokratibegrepet er ganske entydig i norsk, såvel som i nordisk sammenheng. Slik det ble uttalt av Formandskabslovkomitéen i 1899, bygget formannskapslovene på

«Principet om Folkets Selvstyre, forsaavidt som den lægger saavel den kontrollerende som den beskattende og bevilgende Myndighet med Hensyn til de kommunale Anliggender i Hænderne paa Kommunens egne Indvaanere gennem deres valgte Representanter.» (op. cit., s.8).

Demokratiidealet bygger på oppfatningen om at innbyggernes engasjement i løsningen av lokale problemer, er av verdi både i seg

selv og som et virkemiddel for å styrke demokratiet i samfunnet. I Hovedkomitéens siste innstilling om Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen (NOU 1988:38), vises det til at en aktiv og bred deltakelse i løsningen av det lokale fellesskapets problemer, vil kunne ha en positiv innvirkning på fellesskapsfølelsen og svekke tendensen til politisk fremmedgjøring.

En tredje hovedverdi som forbindes med det kommunale selvstyre er *velferds- eller effektivitetsverdien*. Kommuneinstitusjonen henter også legitimitet ved at den er - eller kan være - en effektiv formidler av offentlige goder. Her kan man skille mellom det som kan kalles indre og ytre effektivitet. Kommunesektoren begrunnes gjennom begge effektivitetsbegrepene. Begrepet *indre* effektivitet refererer til en bedriftsøkonomisk oppfatning av effektivitet, det vil si maksimal produksjon til lavest mulig pris. Begrepet *ytre* effektivitet refererer i denne sammenhengen til at kommunale organer har de beste betingelser for å koordinere offentlig virksomhet og tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. På grunn av sin lokale forankring, representerer kommunale organer den nødvendige kunnskap om lokale behov og om muligheten til å dekke disse ved politisk handling og tilpasse virkemidlene til lokale forhold. Dette synspunktet er nylig blitt tillagt vekt i utredningen om «En bedre organisert stat»:

«en hovedbegrunnelse for å kanalisere store deler av den offentlige tjenesteytingen gjennom kommunalforvaltningen, er at tjenesteytingen kan tilpasses lokale behov og tilføres kunnskap om lokale forhold på den mest hensiktsmessige måten.» (NOU 1989:5, s.118.)

Å knytte effektivitetsverdien til det lokale selvstyre betyr også at man oppfatter den politiske prosess i kommunesektoren som en motvekt mot teknokratiske tendenser som kan gjøre seg gjeldende i løsningen av offentlige oppgaver. Den politiske prosessen med sitt «lekmannsinnslag» gir de beste betingelser for å bringe tjenesteproduksjonen i tråd med lokale behov.

Frihet-, demokrati- og effektivitets ideene inngår i det verdisettet som legitimerer det lokale selvstyret. Det lokale selvstyre er imidlertid et relativt begrep. Kommuner og fylkeskommuner er deler av mer omfattende politiske og administrative enheter, de samhandler med forvaltningsnivåer som de dels er underlagt og dels er uavhengige av. En vurdering av rekkevidden av det lokale selvstyret innebærer også at en må vurdere behovet for en overordnet statlig styring, og omfanget og styrken av den statlige styringen.

3.2.2 Rammer om kommunalforvaltningen: Den statlige styringen

Statlige styringshensyn

Kommunelovutvalget viser til at både offentlige utredninger og øvrig litteratur om forholdet stat/kommune vanligvis legger vekt på, riktignok med ulike betegnelser og forskjellig styrke, fire hovedhensyn ved statens styring av offentlig virksomhet:

- rettssikkerhet
- effektiv tjenesteproduksjon
- utjevning
- makroøkonomi.

Hovedhensynet bak statlig styring er historisk sett ivaretagelsen av *rettssikkerheten* i samfunnet. Staten har alltid hatt et overordnet ansvar for at borgernes rettssikkerhet ikke settes på spill.

Det andre hovedhensynet bak statlig styring - hensynet til en mest mulig *effektiv, kostnadsbevisst tjenesteproduksjon* - kom til noe senere i den historiske utviklingen. Å sørge for at kommunene har evne og vilje til å produsere offentlige tjenester til lavest mulig kostnader har lenge vært en målsetting for statlig styring. Statens styring av de organisatoriske sidene ved kommunalforvaltningen, og styring av kommunestrukturen gjennom kommunesammenslutningene, er talende eksempler i denne forbindelse.

Etter 1945 er det likevel spesielt et tredje hensyn som har preget de nasjonale målene for offentlig virksomhet og dermed også for kommunesektoren: *utjevningshensynet*. Å tilstrebe en mest mulig lik adgang til offentlige goder sammen med en mest mulig rettferdig fordeling av offentlige byrder har, i takt med utbyggingen av velferdstaten, blitt et overordnet nasjonalt mål. Likheter og utjevning er ikke uproblematisk størrelser. Det som det er tale om i praksis, er en størst mulig grad av reell likeverdighet mellom distrikter og mellom sosiale grupper ved en utjevning av ressurstilgang og tjenestetilbud.

Det fjerde hensynet som i stigende grad har gitt statens styring av kommunesektoren styrke og retning, er *hensynet til makroøkonomien*. Staten har alltid måttet holde et øye med virkningene av kommunaløkonomien på samfunnets samlede økonomi. Men med ekspansjonen av kommunesektoren i de siste tyve-tredve år er behovet for en slik styring blitt mer og mer påtrengende.

Former for statlig styring

Staten kan påvirke og regulere kommunesektoren gjennom *rettslige virkemidler*, og

gjennom virkemidler som med en fellesbetegnelse kan kalles *verdimessig påvirkning*.

En type rettslige virkemidler er kontrollordninger. Disse utgjør den historiske grunnstammen i statens forhold til kommunalforvaltningen og ligger til grunn for godkjenningsordninger og legalitetskontroll. En annen type rettslige virkemidler er påbud, det vil si statlige pålegg med hjemmel i lov om å utføre bestemte oppgaver, ofte også på bestemte måter. Det er særlig særlovgivningen som gjør bruk av påbud.

Finansielle styringsmidler har også ofte hjemmel i lov og kan kategoriseres i to typer: På den ene side finner man også her de mer utpregede kontrollordninger, i form av regnskapsforskrifter, krav om balanse i budsjettet, krav i forbindelse med låneopptak o.l. På den annen side finnes finansielle insentiver. Staten har i stort omfang benyttet refusjonsordninger for å få i gang ny virksomhet i kommunene eller for å støtte opp om virksomhet som er prioritert fra statens side. Refusjonsordningene har imidlertid hatt en rekke lite ønskede konsekvenser og man har derfor i større grad gått over til rammefinansiering gjennom inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Verdimessig påvirkning innebærer påvirkning i form av informasjonstiltak av forskjellig karakter. Det kan f.eks. dreie seg om rettledding knyttet til det faglige innhold i tjenestene.

Den statlige styringen kan ha ulike siktepunkt avhengig av hvilke sider ved de kommunale beslutninger den retter seg mot. Rettslig kontroll retter seg mot individuelle vedtak. Den har gjerne karakter av detaljstyring, og har i stigende grad vært oppfattet som unødvendig. Et annet siktepunkt har vært de organisasjonsmessige strukturer i kommunalforvaltningen. Et tredje siktepunkt for styringen er å utforme generelle rammer omkring kommunenes løpende virksomhet. Kommunelovutvalget viser til at man står overfor en tendens til økt betoning av rammestyring og redusert bruk av kontroll av vedtak. Utviklingen preges altså av en tendens fra direkte til indirekte former for styring. Lovutvalget legger til grunn at lovrevisjonen bør ta vare på og føre videre denne dynamikken, som åpenbart gir større spillerom for kommunene.

Fra detaljstyring til mål- og rammestyring

Kommunelovutvalget viser til at det i diskusjonen om å erstatte den detaljerte kontrollen overfor kommunesektoren med mer generelle styringsmekanismer, blir brukt uttrykk som «målstyring» og «rammestyring». Det er

vanskelig å definere begrepene, men litt vagt kan man si at statlig *rammestyring* overfor kommunesektoren innebærer fastleggelse av økonomiske rammer og rammelovgivning, mens *målstyring* knytter seg til å angi mål for virksomheten. Betegnelsen rammestyring har som oftest vært knyttet til den økonomiske styringen av kommunesektoren. Målet med denne type styring er å oppnå større fleksibilitet - både for sentrale og lokale organer. Dette vil kunne åpne for en effektiviseringsgevinst i fordelingen av offentlige ressurser. Samtidig forutsettes kommunene/ fylkeskommunene å få større disposisjonsfrihet gjennom bruk av slike styringsmekanismer.

Det nye inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner er et eksempel på økonomisk rammestyring: Kommunesektoren har selv - innenfor lovgivningens rammer - frihet til å bestemme ressursbruken innen sentralt fastsatte tilskuddsrammer. En annen form for rammestyring er lovgivning som pålegger kommunene å utføre visse oppgaver, men som i stor grad overlater til lokalforvaltningen selv å definere hvordan disse oppgavene skal løses og hvilket omfang de skal ha.

Utredningen om «En bedre organisert stat» viser i forbindelse med drøftingen av statlig styring av kommunesektoren, til skillet mellom «strategisk styring» og «løpende styring». Mens den første referer seg til avgrensningen av funksjonsfordelingen mellom nivåene og til pålegg om planleggingsrutiner og planleggingsprosesser samt til generelle målformuleringer, omfatter den andre type styring den direkte, løpende påvirkning av kommuneøkonomien og «detaljerte pålegg og krav til deler av utgiftsvirksomheten». Utredningen påviser at utviklingen i de senere år har gått i retning av større vekt på strategisk og generell styring, samtidig som staten

«i økende grad har ønsket å legge mindre vekt på detaljerte lover og regelverk og øremerkede tilskuddsordninger, og erstatte dette med rådgivning og klarere definering av hovedmål og gitte totale rammer». (NOU 1989:5, s.119)

Kommunelovutvalget trekker enkelte *konklusjoner* av betydning for avgrensningen av det kommunale selvstyrets plass innen rammen av den moderne stat:

- Statlig inngrep i kommunalforvaltningen i form av kontroll såvel som styring, har sin forankring i enkelte grunnleggende offentlige funksjoner, så som utjevning av samfunnets ressurser mellom borgerne og stabilisering av samfunnets totale økonomi.
- Omfanget og styrken av inngrepene er betinget av de effektivitets- og utjevnings-

hensyn som samfunnet til enhver tid ønsker å prioritere. De er også betinget av den politiske vilje til aktivt å styre samfunnets samlede økonomi.

- Statens styring antar forskjellige former. Det vil derfor i mange situasjoner kunne oppstå uoverensstemmelse mellom formelle styringskrav og det reelle spillerom for kommunene.
- De tradisjonelle inngrep, i form av rettslig og finansiell kontroll, er i noen grad blitt erstattet av styringsformer rettet mot rammer, snarere enn individuelle vedtak, ved et bredere og mer nyansert sett av styringsmekanismer.

3.2.3 Det lokale selvstyre og en ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommunelovutvalget viser til at det lokale selvstyret ikke kan ha samme innhold i dag, hvor det offentlige legger beslag på omkring 50 % av samfunnets samlede ressurser, som i en situasjon der andelen var beskjedne 10 %. I tillegg er den ideologiske begrunnelsen for kommuneinstitusjonen også berørt av den sosiale og politiske utvikling i samfunnet.

Statlige inngrep er i første rekke uttrykk for den integrasjon som har funnet sted mellom forvaltningsnivåene og for det samspillet som må prege en moderne velferdsstat. Synet på stat og kommune som integrerte deler av en samlet offentlig sektor, kom klart til uttrykk i utredningen om «Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen»:

«Det er ikke mulig å trekke et skarpt skille mellom statlige, kommunale og fylkeskommunale oppgaver selv om de enkelte funksjoner prinsipielt defineres «statlige», «fylkeskommunale» eller «kommunale». Kommuner og fylkeskommuner virker ikke som isolerte enheter ved siden av det statlige forvaltningsapparat, men som deler av den samlede offentlige forvaltning.» (NOU 1988:38,s.20)

I selve idéen om et lokalt selvstyre er det innebygget en viss spenning og en motsetning i forhold til nasjonale styring. Kommunelovutvalget viser til at denne motsetningen vil kunne dempes og bringes inn i mer fruktbare spor ved to reformstrategier. Begge berører i høy grad revisjonen av kommunelovene. Siktet målet vil være å gjenopplive verdiene ved det kommunale selvstyret ved å gi dem et konkret innhold, tilpasset dagens omfang av offentlig virksomhet.

Etter utvalgets oppfatning vil én reformstrategi være å forsterke den eksisterende tendens til nedtoning av den detaljerte og direkte kontroll til fordel for mer rammepreget styring. Strategien forutsetter en inngående

og bred vurdering av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll. Innen rammen av de gjeldende kommunelover er det den nåværende legalitetskontroll og godkjenningsordningene, særlig i forbindelse med budsjettvedtak, som står sentralt. Kommunelovene utgjør likevel bare en del av dette problemkomplekset. Særlovgivningens betydning for den kommunale virksomheten gjør det i tillegg nødvendig med en revisjon av særlovgivningen. Målet er å oppheve all detaljstyring, uten dermed å fravike de nasjonale hensyn til likeverdig produksjon og fordeling av offentlige tjenester.

Den andre reformstrategien tar sikte på en tilpassing av verdiene ved det lokale selvstyret til nye forutsetninger. Både deltakelsesverdien og effektivitetshensynet ved det lokale selvstyret, vil kunne ivaretas på en bedre måte ved en sterkere betoning av kommunenes og fylkeskommunenes funksjon som folkevalgte samordningsorganer. Det hyppig omtalte sektoriseringsproblemet i det offentlige - et problem som henger nøye sammen med omfanget av det offentlige engasjementet og nødvendig spesialisering - vil mest effektivt nettopp kunne bøtes på innen rammen av kommuner og fylkeskommuner. Det som var det opprinnelige innhold i det lokale selvstyre, nemlig et relativt stort spillerom med hensyn til «kommunale anliggender», vil dermed kunne avløses av et lokalt selvstyre som har som sitt fremste mål å samordne den offentlige virksomhet og tilpasse den til lokal-samfunnets behov og forutsetninger. Samordningen er ikke utelukkende spørsmål om teknisk riktige løsninger eller om tilstrekkelig rasjonelle modeller. Den er i like høy grad knyttet til spørsmål om avveininger mellom ulike hensyn, om tilpassing av ulike behov, om prioritering mellom ulike interesser. Med andre ord - samordning blir avhengig av folkevalgt styring. Det vil da være et spørsmål om å få til en klarere politisk styring som en avgjørende forutsetning for reell koordinering.

En slik betoning av det lokale selvstyre som samordningsinstans, vil også være i tråd med tilrådingene fra Hovedkomiteen for lokalforvaltningen. Samordning, en styrket innflytelse for befolkningen og en sterkere politisk styring, er blant de virkemidlene som Hovedkomiteen for lokalforvaltningen foreslo i sin siste utredning for å nå hovedmålene for framtidige «reformer; nemlig «bedre tjenester» og «en demokratisk lokalforvaltning».

En nyansering av begrepet om det kommunale selvstyret i denne retning og en presisering av det nødvendige omfang av statlig styring, gir følgende *føringer for revisjonen av kommunelovene*:

1. En nedtoning av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll.
2. Et større spillerom for lokale variasjoner i administrativ og politisk organisering.
3. En større adgang til mer direkte deltakelsesformer for borgerne i saker som angår det lokale fellesskap (kommunale anliggender).
4. En videreføring av kravene om langsiktig og sektorovergripende planlegging, men med større forutsigbarhet av statlige påbud og signaler.
5. En forsterking av de politiske ansvarsforhold i den kommunale styring.
6. En utvidet og mer fleksibel intern delegasjonsadgang, med bibehold av politisk og administrativ kontroll.

3.3 HØRINGSINSTANSENE

Hovedinntrykket er at kommunesektoren støtter de sentrale elementene i Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag. Kommunesektoren synes å være særlig opptatt av å få en rask harmonisering av forholdet mellom ny kommunelov og særlovgivningen, basert på den organisasjonsfrihet som Kommunelovutvalget legger opp til i sitt lovforslag. Kommunenes Sentralforbund (KS) mener det er en forutsetning at organisatoriske og administrative bestemmelser i særlov bortfaller samtidig med ikrafttreden av den nye loven, dersom denne skal fungere etter hensikten. KS peker også på at en godt fungerende kommunesektor forutsetter både sterk politisk, helhetlig styring og en sterk, samordnende administrativ ledelse. KS ser betenkelighetene med en sterk reduksjon i antallet kommunestyre/fylkestings medlemmer, men mener allikevel at den enkelte kommune og fylkeskommune er nærmest til å vurdere hva som er et hensiktsmessig medlemstall.

Fra statlig hold gir blant andre flere departementer uttrykk for skepsis til ordninger som innebærer en nedbygging av den statlige styring av kommunesektoren gjennom særlover. Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet vil i stor grad opprettholde gjeldende tilsyns- og kontrollordninger, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet viser til at reglene om særlovnemder når det gjelder skoleadministrasjon bidrar til å sikre likebehandling og faglig kompetanse på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Miljøverndepartementet har i sine uttalelser framhevet at plan- og bygningslovens prinsipper for kommunal- og fylkeskommunal planlegging i stor grad er sammenfallende med de prinsipper den nye loven om kommuner og fylkeskommuner bygger på. Plan- og

bygningsloven's formål er å legge til rette for lokal folkevalgt planlegging med sikte på helhetlig styring av areal- og naturressursbruket, og som samtidig sikrer samordning og forenkling i forhold til sektorlovverket. I samsvar med Innst.O.nr. 30 (1988-89) om endringer i plan- og bygningsloven, er målsettingen fortsatt at arealdisponeringen så langt mulig skal skje gjennom dette system, og etter hvert erstatte sektorplanleggingen.

Miljøverndepartementet er innstilt på at det i samband med harmoniseringen til den nye loven for kommuner og fylkeskommuner gjøres endringer av mer organisatorisk karakter, men bare så langt at det system som er lagt for lokal folkevalgt styring i plan- og bygningsloven i hovedtrekk blir stående. Det vil si at det gjennom den nye kommuneloven ikke må legges føringer for endringer i plan- og bygningsloven på en måte som medfører at plandelen i nevnte lov må tas opp til gjennomgripende revisjon på ny såvidt kort tid etter at denne loven har begynt å virke.

Kommunene har etter plan- og bygningsloven den sentrale rolle som saksforbereder og beslutningsfatter i kommunal planlegging, men de grunnleggende prosessprinsippene og behandlingsreglene er universelle, og skal følges også for behandling av planer som fremmes av sentrale sektormyndigheter, jf for eksempel verneplaner etter naturvernloven eller kulturminneloven.

Sosialdepartementet mener at man i forbindelse med gjennomgangen av særlovgivningen ikke bare bør ha hensynet til helhetlig og integrert kommunal forvaltning som utgangspunkt, men også stille spørsmål om hvordan de nasjonale mål særlovgivningen representerer skal nås. Dette departement mener det ikke bare er tilstrekkelig å formulere mål, men at det også er behov for å gi bestemmelser om virkemidler, f.eks. lovfesting av organer og bestemmelser om saksbehandling.

Finansdepartementet går inn for å opprettholde et bredt statlig tilsyn med kommunesektorens økonomiforvaltning, men går samtidig inn for at særlovgivningen bør gjennomgås med sikte på å oppheve unødig statlig detaljstyring.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet deler utvalgets utgangspunkt om at kommunesektoren bør gis stor frihet til selv å organisere sin virksomhet. Videre deler Arbeids- og administrasjonsdepartementet Kommunelovutvalgets syn på at staten bør legge vekt på å endre sin styring av kommunalforvaltningen i retning av å fastsette finansielle og rettslige rammebetingelser, formulere mål og prioriteringer og drive resultatoppfølging og evaluering. Dette departement viser til at godkjen-

nings- og kontrollordninger til en viss grad fungerer som en ansvarsforskyvning i vanskelige saker fra det kommunale til det statlige nivå. Arbeids- og administrasjonsdepartementet peker også på at det i arbeidet med å utvikle alternative styringsformer, er viktig å gi den statlige mål- og rammestyringen et reelt innhold, og peker på at utvalget bare i liten grad kommer inn på hvordan målstyring i forholdet mellom staten og kommunalforvaltningen bør innrettes. Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener videre at utvalget både i drøftingen av demokratiaspektet ved det kommunale selvstyret og i drøftingen av de konkrete forslag, legger for liten vekt på deltakingsaspektet ved det kommunale selvstyret. Etter dette departementets syn legger utvalget størst vekt på effektivitetsaspektet gjennom en sterkere politisk styring, på bekostning av en bred demokratisk deltakelse.

Helsedirektoratet uttaler at helsepolitiske målsettinger og rettighetsorienterte hensyn og andre nasjonale hensyn må være overordnet hensynet til det lokale selvstyret - også når det gjelder organisatoriske og administrative spørsmål. Direktoratet er imot en nedtoning av statlig styrings- og kontroll ordninger.

Fylkesmennene gir i sin uttalelse uttrykk for at staten bør beholde en viss kontroll med kommunesektoren blant annet når det gjelder saker som forutsetter likebehandling og som kan berøre den enkeltes rettssikkerhet. Fylkesmennene slutter seg til forslaget om at den obligatoriske legalitetskontrollen bortfaller, men mener det fortsatt bør være obligatorisk legalitetskontroll av kommunestyrevedtak som angår blant annet reglement for kommunestyrets virksomhet og andre forhold når noe medlem krever det i møtet. Fylkesmennene er uenig i utvalgets forslag om å avskjære fylkesmannens adgang til å ta spørsmålet om lovligheten av et vedtak opp av eget tiltak og omgjøre avgjørelser som er ugyldige. Fylkesmennene peker også på at det er viktig at medlemstallet i kommunestyre og fylkesting settes så høyt at en allsidig politisk og geografisk sammensetning sikres.

Av andre lokale statsorganer er skoledirektørene sterkt skeptiske til endringer i særlovgivningen.

Erfaringer Norsk Institutt for By- og Regionsforskning (NIBR) har gjort viser at særloven vanskeliggjør konstruktiv samordning for å bedre oppgaveløsningen i fylkeskommunene. I forbindelse med evaluering av frikommuneforskning peker NIBR på at det er gjort positive erfaringer i Akershus og Hedmark fylkeskommuner med avvik fra gjeldende lovverk med hensyn til nemndorganisering og delegasjonsregler i skolesektoren.

Videre mener NIBR at utvalget gir viktige bidrag til endringer i retning av et «management-inspirert» styringssystem ved å gjøre de fleste nemnder frivillige og ved å åpne for økt delegasjon. Forslaget om å gi muligheter for å redusere antall kommunestyremedlemmer må også forstås innenfor denne endringstrenden. NIBR viser til at et styringssystem hvor politikere bare blir plassert i toppen av det kommunale styringssystemet hvor de skal konsentrere seg om overordnede, strategiske mål, gir styringsmessige gevinster, men går på bekostning av politisk deltakelse og debatt.

3.4 DEPARTEMENTETS MERKNADER

Til utvalgets vurderinger

Departementet slutter seg til Kommunelovutvalgets beskrivelse og vurdering av verdi grunnlaget - frihet, demokrati og effektivitet - for det lokale selvstyre. Departementet mener imidlertid at det er grunn til å problematisere det innbyrdes forhold mellom verdiene slik de er nedfelt i utvalgets forslag. Et lovforslag gjenspeiler et verdivalg og en prioritering av verdiene. I den konkrete utforming av bestemmelser synes Kommunelovutvalget i en viss grad å prioritere effektivitet på bekostning av deltakelse. Eksempelvis vises til forslaget om å åpne for muligheten til å redusere antall kommunestyre/fylkestingsmedlemmer til 11. Departementets lovforslag innebærer en noe annen vektlegging. Departementet ser bred politisk deltakelse som vesentlig for å sikre og videreutvikle demokratiet. Som en konsekvens av dette foreslår departementet at det settes klart høyere minima for kommunestyrets/fylkestingets medlemstall enn etter utvalgets forslag, og knyttet til antall innbyggere. En slik bestemmelse vil i større grad bidra til å fremme representativitet i lokale politiske organer, samt bidra til å gi politiske beslutninger legitimitet i befolkningen.

Kommunelovutvalgets forslag innebærer en økt fristilling av kommunesektoren sett i forhold til dagens situasjon. Departementet følger opp utvalgets forslag om styrking av det lokale selvstyre på flere områder, blant annet oppheves en rekke godkjenningsordninger, og det gis større muligheter for lokale variasjoner i administrativ og politisk organisering. Departementet finner det likevel riktig å la hensynene bak den statlige styringen få noe større gjennomslag på en del områder. Blant annet av hensyn til rettssikkerheten vil departementet ikke gå inn for lokale klagenemnder for alle kommunale vedtak, slik utvalget har foreslått. Departementet går inn for at særlovgivningens klagesystem med statli-

ge organer som klageinstanser opprettholdes. Videre vil departementet av økonomiske hensyn, i større grad enn Kommunelovutvalget, opprettholde statlig styring av fylkeskommunenes/kommunenes økonomiske disposisjoner.

En rekke høringsinstanser, deriblant de fleste departementene og fylkesmennene, er sterkt kritisk til utvalgets forslag om at kommuneloven skal ha rang foran andre lover. Departementet legger derfor opp til at det etter at den nye kommuneloven er vedtatt, foretas en konsekvensvurdering av å tilpasse særlovene til en ny kommunelov.

Departementet anser lånegodkjenningen som et viktig instrument for styring av kommunesektorens utgiftsnivå, og går av hensyn til den nasjonaløkonomiske styringen inn for å beholde ordningen. Departementet vil også åpne for at staten av eget tiltak skal kunne gripe inn overfor ulovlige kommunale/fylkeskommunale vedtak.

Nærmere om statlig styring

Kommunesektoren spiller nå en helt avgjørende rolle i velferdsstaten. Departementet vil vise til at det har vært bred politisk enighet om økt overføring av oppgaver til lokalforvaltningen. Stortinget har gjennom å legge ansvaret for utforming av tjenestetilbud innenfor tunge sektorer, markert det lokale ansvaret. I forbindelse med å legge forholdene til rette for best mulig kommunal oppgaveløsning, vil departementet peke på behovet for å videreutvikle styringsvirkemidler som understreker og fremmer det lokale ansvar, engasjement og interesse for gode løsninger.

Reformer og forsøk de siste årene viser at man går i retning av å legge større vekt på å utarbeide generelle rammer for den kommunale virksomheten - med større råderett på lokalt nivå, og mindre vekt på detaljert og direkte kontroll. Allerede i 1980 ble det innført ramrefinansieringsordning for spesialisthelsetjenesten, og i 1984 ble liknende finansiering innført for helse- og sosialtjenesten i kommunene. På mange måter var disse finansieringsreformene forløpere til det nye inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Et av hovedformålene med innføringen av det nye inntektssystemet fra og med 1986 var å gi kommunene/fylkeskommunene anledning til selv å fordele ressurser på tiltak som de mener vil gi det beste tilbudet til befolkningen i kommunen. Frikommuneforskene er også et tiltak som er spesielt rettet mot utvikling av kommuneinstitusjonen gjennom økt handlefrihet og ansvar. Nemndsreformen i 1987 - med forenkling av lovgivningens bestemmelser om styrer, råd

og utvalg i lokalforvaltningen - hører også med i denne sammenheng. Denne reformen innebar at kommuner og fylkeskommuner ble stilt friere til å organisere sitt nemndsystem. Departementets forslag til ny kommunelov representerer et nytt skritt i denne utviklingen.

Departementet vil samtidig understreke at det er behov for å arbeide videre med prinsipper og metoder for statlig styring i et desentralisert system, og viser til at det pågår arbeide på en rekke felter:

- Utvikling av inntektssystemet. I samsvar med merknader fra Stortingskomiteen i Innst.S.nr. 214 (1990-91) vil departementet legge fram forslag om forenkling av inntektssystemet.
- Evaluering av frikommuneforsøkene. I St.meld.nr.38 (1990-91) presenterte Regjeringen resultatene fra evalueringen av frikommuneforsøket så langt. Departementet vil komme tilbake til presentasjonen av resultatene fra den siste del av forsøksperioden.
- Regjeringen mener at forvaltningsfornyelse gjennom forsøk bør gis en mer samordnet og sektorovergrepene forankring, og i meldingen om frikommuneforsøket skisseres et forslag til en ny felles forsøkslov. Formålet med en slik hjemmel er først og fremst å gjøre det mulig å sette i gang forsøk med funksjonsfordelings- og organisasjonsendringer, hvor man kommer til at det er behov for det. Stortingskomiteen er positivt innstilt til forslaget, og Regjeringen er innstilt på å legge fram proposisjon om dette våren 1992.
- Gjennomgang av øremerkede tilskudd, og

unødig detaljerte lover og sentralt gitte regler. Dette arbeidet har resultert i at en rekke øremerkede tilskuddsordninger er innlemmet i inntektssystemet. Departementet vil følge opp dette arbeidet ved å foreta en kritisk gjennomgang av øremerkede ordninger hvert år.

- Flere statlige organer på lokalt plan, med fylkesmannen i en sentral rolle, utøver omfattende styringsoppgaver i forholdet til kommunene. Departementet vil vise til at en del av Lokalforvaltningsprogrammet som følger opp NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, går ut på å finne fram til bedre styringsformer i forholdet mellom den lokale statsforvaltning og kommunene. Formålet med dette prosjektet er bl.a. å utrede og foreslå alternativer til dagens statlige tilsyns- og kontrollformer.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at det er viktig å gi den statlige mål- og rammestyringen et reelt innhold. Departementet slutter seg til denne uttalelsen, og vil understreke at det er behov for å vurdere og klarlegge det konkrete innholdet i begrepene målstyring og rammestyring, og å videreutvikle prinsipper og metoder for bruk av denne type styring. Det er i denne sammenheng behov for å utvikle mål det er mulig å styre etter, og særlig vil man peke på at det må utvikles gode systemer for resultatmåling og - vurdering. Departementet legger opp til en oppfølging i forhold til Stortinget av NOU 1988:38, med særlig vekt på statlig styring av kommunalforvaltningen og den lokale statsforvaltningsrolle.

KAPITTEL 4

Kommunelovens formål og virkeområde**4.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet tas opp følgende spørsmål:

- En eller to kommunelover
- Formålsbestemmelse i kommuneloven
- Kommunelovens saklige og stedlige virkeområde
- Den kommunale og fylkeskommunale inndeling
- Kommuners og fylkeskommuners navn

De gjeldende regler om virkeområde m.v. er fastsatt i kommuneloven §§ 1 og 2/fylkeskommuneloven §§ 1-3.

Kommunelovutvalgets forslag innebærer i korte trekk følgende (se NOU'en kap. 8 og NOU-forslaget §§ 1-3)

- at det utarbeides en felles lov om kommuner og fylkeskommuner, som fastsetter de grunnleggende regler om styringssystemet i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Den nye loven erstatter de gjeldende kommunelover - kommuneloven 12. november 1954 og fylkeskommuneloven 16. juni 1961
- at kommuneloven får en egen formålsbestemmelse. Denne bestemmelsen tar utgangspunkt i hensynet til det lokale folkestyret, hensynet til en rasjonell og effektiv kommunal/fylkeskommunal forvaltning og hensynet til overordnet statlig styring
- at virkeområdet for ny kommunelov i hovedsak blir det samme som for de gjeldende kommunelover, det vil si at loven primært blir en lov om styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner
- at det ikke foretas noen endringer i de gjeldende regler om den kommunale eller fylkeskommunale inndeling
- at regler om kommuners og fylkeskommuners navn fastsettes i lov, det vil si i annen lov enn kommuneloven

Høringsinstansene har gjennomgående meget få merknader til Kommunelovutvalgets forslag.

Departementet finner å kunne tiltre Kommunelovutvalgets forslag, bortsett fra visse mindre endringer av mer redaksjonell art - bl.a. når det gjelder den lovmessige tilknytning for regler om kommuners og fylkeskom-

muners navn. Regler om kommunelovens formål og virkeområde er tatt inn i §§ 1-3 i departementets lovforslag.

4.2 EN ELLER TO KOMMUNELOVER*Gjeldende rett*

De gjeldende kommunelover er meget like i oppbygging og innhold. Dette gjelder særlig etter endringene i fylkeskommuneloven som følge av innføring av direkte valg til fylkesting og direkte fylkesskatt i 1976. De forskjeller som eksisterer er nokså få, og er gjennomgående av mindre betydning. Blant ulikhetene kan nevnes

- at reglene om kommunestyrets og fylkestingets medlemstall er noe forskjellige
- at et mindretall i fylkesutvalget kan kreve møte, mens mindretallet i formannskapet ikke har noen tilsvarende rett
- at fylkestinget/fylkesutvalget er vedtaksført når 2/3 av medlemmene er til stede, mens det for kommunestyret/formannskapets vedkommende er tilstrekkelig at halvparten av medlemmene møter
- at fylkeskommuneloven ikke har noen regler om legalitetskontroll, som tilsvarer kommuneloven § 60.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget mener at de beste grunner taler for at det innføres en felles lov om kommuner og fylkeskommuner.

Som begrunnelse anfører utvalget for det første den store likhet mellom de eksisterende kommunelover, og at prinsippene som disse lovene bygger på og grunntrekkene i dem vil bli opprettholdt i utvalgets forslag til ny kommunelov. For det andre åpner utvalgets lovforslag for enda større rom for lokale tilpasninger enn de gjeldende lover gjør, slik at behovet for særskilte lover også av den grunn blir lite. Videre peker utvalget på at ulikhetene mellom kommuner og fylkeskommuner først og fremst gjelder de oppgaver som de har. Verken de gjeldende kommunelover eller forslaget til ny lov har konkrete bestemmelser om oppgavene.

Utvalget viser videre til at lovforslaget gir uttrykk for full «likestilling» mellom de to

forvaltningsnivåene - kommuner og fylkeskommuner. Dette kommer til uttrykk både i lovens navn - «Lov om kommuner og fylkeskommuner» - og i de enkelte bestemmelser i loven. For øvrig minner utvalget om at både Danmark og Sverige har en felles kommunelov.

Høringsinstansene

Bortsett fra fylkesmennene og en fylkeskommune er det ingen høringsinstanser som har merknader til at det - i samsvar med Kommunelovutvalgets forslag - utarbeides en felles lov om kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmennene peker bl.a. på at egne lover for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner vil bidra til å markere kommunene og fylkeskommunene som atskilte politiske enheter, at fylkeskommunene er større enheter med en bedre utbygd og mer ensartet administrasjon enn kommunene og at fylkesmannen har en særskilt funksjon i forhold til kommunene.

Departementets merknader

Departementet er kommet til at det vil være mest rasjonelt og hensiktsmessig med en felles kommunelov, slik Kommunelovutvalget foreslår.

Departementet viser til at det lovforslag til ny kommunelov som legges fram i denne proposisjonen har et klart preg av rammelov, med vid adgang for kommuner og fylkeskommuner til å fastsette sin organisasjonsstruktur m.v. tilpasset de lokale forhold og forutsetninger. Dette forslaget bygger også på at grunnelementene for det lokale folkestyre skal være de samme - både på kommuneplan og fylkeskommuneplan. Lovforslaget gjør heller ingen endringer i det nåværende system, med kommuner og fylkeskommuner som egne, selvstendige forvaltningsnivåer. At departementet på noen få punkter foreslår forskjellige regler for kommuner og fylkeskommuner - f.eks. når det gjelder kommunesytrets og fylkestingets medlemstall, se kap. 5.1.3, kan ikke være noe avgjørende argument mot en felles lov. Det er også åpenbart at høringsinstansene klart er i favør av at det skal være én lov.

Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at den nye lovens tittel bør være «Lov om kommuner og fylkeskommuner». Dette bidrar til å fastslå at kommunene og fylkeskommunene er atskilte, selvstendige forvaltningsnivåer - selv om loven i praksis høyst sannsynlig vil bli omtalt som «kommuneloven». Arbeids- og administrasjonsdepartementet har av den grunn foreslått at loven gis betegnelsen «kommuneloven» som kortnavn.

Kommunaldepartementet er enig i dette. Lovens fulle tittel blir dermed denne:

«*Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*»

Om bruk av begrepene «kommuner» og «fylkeskommuner» vises til pkt. 4.4.1. nedenfor.

4.3 OM FORMÅLSBESTEMMELSE I NY KOMMUNELOV

Gjeldende rett

De gjeldende kommunelover har ingen særskilt formålsbestemmelse, og nøyer seg å fastsette lovens saklige og stedlige virkeområde. Heller ikke den danske eller svenske kommuneloven har noen slik bestemmelse.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget drøfter spørsmålet, og kommer til at de sterkeste hensyn taler for at den nye loven bør få en egen formålsbestemmelse, se NOU-forslaget § 1. Utvalget viser til at en rekke moderne lover som legger oppgaver til kommuner og fylkeskommuner - bl.a. grunnskoleloven og loven om videregående opplæring - har egne formålsbestemmelser. Utvalget legger imidlertid avgjørende vekt på betydningen av å få fram de grunnleggende hensyn som den nye loven bygger på, forankret i prinsippet om det lokale folkestyret. Utvalget uttaler i denne forbindelse følgende:

«Det essensielle er at loven skal legge forholdene til rette for en kommunal/fylkeskommunal forvaltning som er i pakt med de sentrale ideer om lokalt folkestyre, for at dette folkestyret kan utøves på en rasjonell og effektiv måte som kan tjene innbyggernes interesser gjennom fleksible løsninger tilpasset behovene i den enkelte kommune/fylkeskommune. Det er også viktig å få fram at kommunene/fylkeskommunene inngår som en del av den totale styringen av samfunnet, og derfor må ses i sammenheng med det totale nasjonale fellesskap. Kommunenes/fylkeskommunenes funksjoner er, og må være, avledet av overordnede nasjonale hensyn og preferanser i forbindelse med samfunnstyringen.» (NOU'en side 88.)

Utvalget presiserer at den foreslåtte formålsbestemmelse bare har en rent informativ verdi. Bestemmelsen innebærer f.eks. ikke, i seg selv noen begrensninger i den kommunale eller fylkeskommunale handlefrihet som fastsettes i de øvrige bestemmelser i NOU-forslaget.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har gjennomgående meget få merknader til Kommunelovutvalgets

forslag til formålsbestemmelse. Ingen går imot at den nye kommuneloven får en egen formålsbestemmelse. De innkomne merknader knytter seg bare til bestemmelsens utforming.

Enkelte kommuner mener at bestemmelsen bør gi en tilføyelse om at det lokale selvstyre må «tilstrebe sosial rettferdighet, likeverdig tjenestetilbud og rettsikkerhet for enkeltmennesket. Høy livsstandard må bygge på det nasjonale kristne kulturgrunnlag.» Miljøverndepartementet foreslår at bestemmelsen gis denne tilføyelsen: «... og innenfor rammen av en bærekraftig utvikling.» Miljøverndepartementet viser her til de retningslinjer som er trukket opp i St.meld. nr. 46 (1988-89) om Miljø og utvikling. Det er der fastslått at miljøhensyn må tas direkte inn i den kommunale og fylkeskommunale planlegging, og ved investering og drift av bygninger, anlegg og infrastruktur, samt at perspektivene også ellers skal trekkes inn i kommunens hele politikk og virksomhet.

Departementets merknader

Det er ikke påkrevd at den nye kommuneloven får en formålsbestemmelse - verken av rettslige eller andre grunner. Departementet finner det imidlertid naturlig at også kommuneloven får en formålsbestemmelse, slik tilfellet er for en rekke moderne lover. Hensikten må i så fall i første rekke være å fastslå de sentrale prinsipper som det lokale folkestyre bygger på. Departementet legger også en viss vekt på at det lokale folkestyre ikke er grunnlovsfestet i Norge, se nærmere om dette kap. 16.3.3.

Departementet mener at Kommunelovutvalgets forslag ivaretar de sentrale prinsipper ved det lokale folkestyret på en god og hensiktsmessig måte. For det første ved å understreke verdiene ved det lokale folkestyre, for det andre ved å framheve betydningen av en rasjonell og effektiv kommuneforvaltning (til beste for borgerne), og for det tredje ved å peke på at kommunesektoren fungerer som et integrert ledd i den totale samfunnsstyringen og underordnet de sentrale, nasjonale interesser.

Departementet ser derfor ikke noe behov for en omformulering eller ytterligere utbygging av Kommunelovutvalgets formålsbestemmelse. Departementets lovforslag må for øvrig ses i sammenheng med at en del særlover har egne formålsbestemmelser på enkelte kommunale/fylkeskommunale forvaltningsområder, bl.a. grunnskoleloven § 1.

4.4 LOVENS VIRKEOMRÅDE

4.4.1 Stedlig virkeområde. Terminologi

Gjeldende rett

Kommunelovens stedlige - geografiske - virkeområde framgår av lovens § 1, hvor det heter at «Denne lov gjelder for herreds- og bykommuner.» I denne formuleringen ligger at loven gjelder for alle kommuner, og for hele det geografiske område som en kommune omfatter. I formuleringen ligger også at lovens bestemmelser er identiske for herredskommuner og bykommuner; denne sondringen innebærer ingen rettslig realitet.

Kommunelovens virkeområde er imidlertid begrenset til fastlands-Norge, og omfatter ikke Svalbard (lov 17. juli 1925), Jan Mayen (lov 27. februar 1930) eller andre oversjøiske norske interesseområder - Bouvetøya, Peter I's land, Dronning Mauds land (lov 27. februar 1930).

Fylkeskommuneloven § 1 fastslår at denne loven gjelder for alle fylkeskommuner, og for hele det geografiske område som den enkelte fylkeskommune er knyttet til. Også fylkeskommunelovens virkeområde er begrenset til fastlands-Norge.

Hovedregelen er at kommunelovene bare regulerer de interne forhold. De kommunale/fylkeskommunale styringsorganer har som utgangspunkt ingen kompetanse utenfor grensene for vedkommende kommune eller fylkeskommune. Kommuneloven har imidlertid regler som åpner for at kommuner/fylkeskommuner kan inngå samarbeid på tvers av de kommunale/fylkeskommunale grenser, og overføre kompetanse til egne, inter(fylkes)kommunale organer, jf. kommuneloven § 27/fylkeskommuneloven § 29.

Oslo er både kommune og fylkeskommune. Den juridiske konstruksjonen er at Oslo anses som en kommune som er tillagt fylkeskommunens oppgaver. Konsekvensen av dette er at Oslo går inn under kommuneloven - ikke fylkeskommuneloven.

Verken kommuneloven eller fylkeskommuneloven har nærmere regler om fastsetting av de geografiske grenser for kommuner og fylkeskommuner.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget foreslår at den nye lovens virkeområde skal være det samme som etter de gjeldende kommunelover, dvs. at loven skal gjelde alle kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget ser således ingen grunn til at det skal gjelde forskjellige regler for ulike typer av kommuner eller fylkeskommuner, f.eks. avhengig av størrelse innbyggertall, nærings-

struktur etc. Utvalget gir klart uttrykk for at siktemålet må være å unngå særbestemmelser for visse kommuner/fylkeskommuner, slik at den nye kommuneloven kan framtre mest mulig enhetlig i oppbygging og innhold, og samtidig så fleksibel at den kan tilpasses de (ulike) lokale forhold.

Utvalgets standpunkt innebærer for det første at også den nye kommuneloven bare skal gjelde for fastlands-Norge.

For det andre sløyfes skillet mellom herredskommuner og bykommuner, siden dette skillet ikke lenger har noen rettslig realitet etter forslaget til ny lov (og heller ikke etter de eksisterende lover, se ovenfor). Utvalget mener at dette må få konsekvenser også for særlovgivningen. Særlovgivningen opererer fortsatt i en rekke tilfelle med denne sontringen, selv om den heller ikke her synes å ha noen rettslig betydning. Utvalget mener derfor at særlovgivningen må gjennomgås med sikte på å endre bestemmelser som fortsatt bruker disse betegnelsene.

For det tredje vil Oslo, som nå, måtte betraktes som kommune i forhold til den nye kommunelovens regler.

Når det ellers gjelder terminologi, finner utvalget det hensiktsmessig at man inntil videre opererer med begrepene «kommuner» og «fylkeskommuner» som betegnelser på forvaltningsnivåene på det lokale og regionale nivå. Begrepet «primærkommuner» anses misvisende og lite tjenlig å bruke som betegnelse på kommunene, særlig etter at fylkeskommunen i 1976 - ved innføring av direkte valg til fylkesting og direkte fylkesskatt - fullt ut ble et selvstendig forvaltningsnivå og sideordnet kommunene. Av samme grunner forkaster utvalget også betegnelsen «sekundærkommune» på fylkeskommunen. Utvalget kan heller ikke se at det er hensiktsmessig å operere med andre (nye) betegnelser, f.eks. «lokalkommuner» og «distriktskommuner».

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen merknader når det gjelder den nye kommunelovens stedlige virkeområde - bortsett fra spørsmålet om en eller to kommunelover (se pkt. 2 foran). De har heller ikke merknader til at loven bruker betegnelsen «kommuner». Sogn og Fjordane fylkeskommune vil at betegnelsen «fylkeskommune» skal erstattes av «fylke».

Departementets merknader

Spørsmålet om kommunelovens stedlige virkeområde vil - hvis man ser bort fra problematikken knyttet til en eller to kommunelover - i realiteten dreie seg om i hvilken ut-

strekning loven skal gjelde for de oversjøiske områder.

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at den nye kommuneloven bør gjelde for fastlands-Norge. Forvaltningen av de oversjøiske områder er regulert i egne lover, og eventuelle endringer i styringsstrukturen m.v. for disse områder bør derfor skje i tilknytning til disse lovene.

I likhet med Kommunelovutvalget går departementet inn for at kommuneloven i utgangspunktet skal gjelde likt for alle kommuner, og slik at det ikke foretas noe skille mellom herreds- og bykommuner. Dette må få konsekvenser for ordbruken i andre lover. Departementet er i gang med å registrere lover som bruker betegnelsene herreds- og bykommuner, med sikte på å fremme forslag om nødvendige endringer.

For øvrig finner departementet ikke grunn til å foreta noen endring i betegnelser av kommunene eller fylkeskommunene, og viser til den begrunnelse som Kommunelovutvalget gir. Når det gjelder fylkeskommunen, vil departementet peke på at det ikke vil være formålstjenlig å bruke fylkesbetegnelsen alene. Denne betegnelsen er knyttet til den statlige forvaltning på det regionale plan. Fylkeskommunebetegnelsen bidrar til å markere fylkeskommunen som et eget forvaltningsnivå, atskilt fra den statlige forvaltning på fylkesplan.

Bestemmelsen om lovens stedlige virkeområde er tatt inn i § 2 i departementets lovforslag.

4.4.2 Saklig virkeområde

Gjeldende rett

Med en lovs saklige virkeområde siktes det i alminnelighet til det saksfelt som loven regulerer.

Kommuneloven § 1 fastsetter det saklige virkeområde for kommunene slik: «Denne lov omfatter de kommunale *anliggender* som det ikke er andre bestemmelser for i andre lover». (Uthevet her.) Fylkeskommuneloven § 1 har en liknende bestemmelse, bortsett fra at uttrykket «anliggender» er erstattet med «*saker*». Noen realitetsforskjell ligger det neppe i dette.

Etter kommuneloven § 19 skal kommunestyret ta seg av kommunens anliggender, innenfor lovgivningens rammer. Fylkeskommuneloven § 21 har en tilsvarende bestemmelse om at fylkestinget skal ha primærkompetansen i fylkeskommunen.

Begrensningene i virkeområdet er, ut fra kommunelovens § 1, i første rekke knyttet til

- «anliggender» og «saker»
- «andre lover»

Ingen av kommunelovene utdyper nærmere hva som skal forstås med begrepene «anliggender» og «saker», det foretas ingen avklaring av hvilke oppgaver en kommune/ fylkeskommune kan eller skal ha.

I forarbeidene til kommuneloven av 1921, jf. Innst. I 1920, uttales det at «... et kommunes-tyres virksomhet bare er begrenset på den måte, at det ikke må tre andre lovbestemte myndigheters kompetanse for nær ...». (Uthevet her.) Denne oppfatningen synes å være lagt til grunn for de senere kommunelover, og trekker i realiteten meget vide rammer for hva en kommune/fylkeskommune kan stille med. Man har således lagt seg på en høyst liberal fortolkning av begrepene «anliggender» og «saker». Som Kommunelovutvalget peker på, vil det neppe kunne tenkes tilfelle der et kommunalt eller fylkeskommunalt vedtak må anses ugyldig, med den begrunnelse at vedtaket strider mot kommunelovens § 1.

Etter dette kan det slås fast at begrepene «anliggender» og «saker» ikke i praksis innebærer noen positiv begrensnings i kommunenes og fylkeskommunenes saklige virkeområde. Sett ut fra den alminnelige forståelse av kommunelovens § 1 er det vanlig å si at kommunenes/ fylkeskommunenes virksomhet er negativt avgrenset; de kan drive alle former for virksomhet - så lenge dette ikke strider mot lov eller ulovfestede prinsipper.

Den reelle begrensnings i virkeområdet ligger dermed i siste del av kommunelovens § 1: «... som det ikke er gitt bestemmelser om i andre lover». (Uthevet her.) Andre lover vil si andre lover enn kommunelovene som har bestemmelser om kommunale eller fylkeskommunale forhold. I praksis kalles disse lovene gjerne særlover, idet kommunelovene oppfattes som de generelle lover i kommunesektoren.

Dette fører til at bestemmelser i særlov går foran kommunelovene, i tilfelle av motstrid. På den annen side er det ikke uten videre gitt at kommunelovene gjelder, hvor vedkommende særlov er taus. Det er likevel antatt at kommunelovene kan anvendes, dersom ikke særlovenes forarbeider eller andre rettslige hensyn relativt klart og entydig tilsier en annen løsning.

Særlovgivningen har en to-sidig karakter:

For det første kan det konstateres at de viktigste, mest omfattende og ressurskrevende kommunale/fylkeskommunale oppgaver er regulert i særlover, f.eks. grunnskolen (grunnskoleloven) og videregående opplæring (lov om videregående opplæring). Særlovene har

ofte detaljerte bestemmelser om hva oppgavene består i og hvordan de skal organiseres og administreres, og reduserer i betraktelig grad den handlefrihet som kommunene/fylkeskommunene ellers har etter kommunelovene. Flere særlover har bestemmelser som pålegger kommunene/fylkeskommunene å opprette bestemte folkevalgte organer - bl.a. skolestyre og fylkesskolestyre - og bestemte administrative stillinger. Det er videre viktig å merke seg at bestemmelser om private personers rettigheter og plikter er regulert i særlovgivningen - ikke i kommunelovene. Retten/plikten til å gå i grunnskolen er f.eks. fastsatt i grunnskoleloven.

For det andre kan verken kommunene eller fylkeskommunene ta på seg oppgaver som ved lov er lagt til andre forvaltningsnivåer, se også det som er uttalt ovenfor om den negative avgrensning i kommunelovens virkeområde. Kommunene kan f.eks. ikke uten videre ta på seg oppgaver som gjelder videregående opplæring, siden dette etter loven om videregående opplæring er en fylkeskommunal oppgave. Ansvar for politi og for tollvesen er etter lovgivningen lagt til staten, slik at verken kommuner eller fylkeskommuner kan «overta» statens lovbestemte oppgaver på disse forvaltningsområdene.

Det er ellers viktig å merke seg at statlige myndigheter ikke kan pålegge kommuner eller fylkeskommuner bestemte oppgaver, med mindre det foreligger hjemmel i lov for det. Dette følger av det ulovfestede legalitetsprinsippet.

Kommunelovene er styringslover - de fastsetter ikke nærmere hva kommunene/fylkeskommunene skal drive med, men har generelle bestemmelser om *hvorledes* virksomheten skal organiseres og administreres. Et sentralt aspekt ved loven er å fastsette regler for den interne kompetansefordeling, mellom ulike folkevalgte organer og mellom disse og administrasjonen. Ingen av kommunelovene har imidlertid regler om valg av de øverste folkevalgte organer - kommunestyre og fylkesting. Slike regler er fastsatt i valgloven av 1. mars 1985. Regler om endring i den kommunale inndeling framgår av kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget mener at den nye kommuneloven - i likhet med de nåværende kommunelover - bør være en *forfatningslov*, en lov som fastsetter prinsipper og alminnelige regler for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Utvalget understreker betydningen av at disse reglene må få gjennomslagskraft også i forhold til særlovgivningen. Hen-

synet til en helhetlig og integrert kommunal og fylkeskommunal forvaltning tilsier at forholdet mellom kommuneloven og særlovene harmoniseres, og slik at kommuneloven blir overordnet særlovene på de områder den regulerer. Konsekvensen av dette er at bl.a. at særlovsbestemmelser som legger bestemte funksjoner til særlovnemnder og til særlovadministrasjoner blir opphevet eller endret. Funksjonene bør i stedet legges til den ordinære kommunale eller fylkeskommunale forvaltning.

Utvalget ser ingen grunn til at *valglovens* regler om valg av kommunestyret/fylkesting skal integreres i den nye kommuneloven. Valgloven har i dag felles regler for valg av både kommunestyre, fylkesting og Storting, og mange av reglene er felles for alle valgene. En oppsplitting av disse reglene vil kunne virke uheldig. Det må etter utvalgets oppfatning også tas i betraktning at valgloven er av relativt ny dato. Utvalget finner det likevel hensiktsmessig at valglovens regler om rett og plikt til å ta imot valg til kommunestyre/fylkesting tas inn i den nye kommuneloven.

Utvalget vil heller ikke ta inn i den nye kommuneloven bestemmelser om *den kommunale/fylkeskommunale inndeling*.

De nåværende kommunelover har som tidligere nevnt ingen konkrete bestemmelser om de kommunale eller fylkeskommunale oppgaver. Kommunelovutvalget drøfter spørsmålet, men går inn for å opprettholde status quo på dette punktet. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å foreta en nærmere beskrivelse av det saklige virkeområdet i lovteksten, og ser heller ikke noe grunnleggende behov for det, selv om det gis uttrykk for at en opplisting av oppgavene kan ha en viss symbolsk eller pedagogisk verdi.

Videre finner utvalget det ikke aktuelt å ta inn bestemmelser om *private persons materielle rettigheter og plikter*, f.eks. rett til helsehjelp, rett/plikt til grunnskoleopplæring m.v. Slike forhold egner seg fortsatt best for regulering i særlovgivningen.

Utvalget drøfter ellers om det bør lovfestes enkelte genrelle, retningsgivende prinsipper for virksomheten i kommunene/fylkeskommunene, særlig ut fra den symbolfunksjon eller allmene informasjonsverdi som slike prinsipper kan ha. De prinsipper utvalget har for øyet er likebehandlingsprinsippet og selvkostprinsippet:

Likebehandlingsprinsippet innebærer rent juridisk at det ikke skal skje forskjellsbehandling, hvis det ikke er saklig grunnlag for det. Hvis det kan konstateres slik (usaklig) forskjellsbehandling, vil vedtaket normalt være ugyldig. Utvalget vil ikke foreslå at like-

behandlingsprinsippet lovfestes i den nye kommuneloven, og foretar heller ingen nærmere drøftelse av om lovfesting overhodet bør finne sted. Utvalget nøyer seg med å uttale at en eventuell lovfesting bør skje i forvaltningsloven, som er den alminnelige lov for offentlige organers saksbehandling. Utvalget mener videre at en slik vurdering også bør omfatte lovfesting av andre alminnelige forvaltningsrettslige rettsikkerhetsgarantier.

Forenklet uttrykt går *selvkostprinsippet* ut på at prisen på en tjeneste fastsettes i samsvar med hva det vil koste kommunen/fylkeskommunen å produsere denne tjenesten. Selvkostprinsippet er for enkelte tjenester lovfestet, f.eks. for innsamling m.v. av avfall etter forurensningsloven § 34, men lovgivningen har ingen generelle bestemmelse om at kommunale/fylkeskommunale tjenester skal prises i samsvar med selvkostprinsippet. Kommunelovutvalget peker på at det er noe uklart hvorledes selvkost skal beregnes, bl.a. hvilke kostnadselementer som inngår. Utvalget gir videre uttrykk for at kommuner/fylkeskommuner synes å praktisere prinsippet i ulik grad for ulike typer av tjenester, selv om utvalget ikke har foretatt noen nærmere undersøkelse av praksis.

Utvalget mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste selvkostprinsippet som generell norm. Før det eventuelt kan være aktuelt med lovfesting, bør saken utredes nærmere, og i sammenheng med en generell vurdering av prissetting av kommunale/fylkeskommunale tjenester.

Utvalget er etter dette kommet til at bestemmelsen om det saklige virkeområdet for den nye kommuneloven bør lyde slik, jf. NOU-forslaget § 2:

«Denne lov gjelder for komuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover.»

Avvikende bestemmelser i særlov vil fortsatt gjelde foran den nye kommuneloven. Dette følger av det (ulovfestede) *lex specialis* prinsippet, som innebærer at en spesiell lov går foran en generell lov. Kommuneloven kommer supplerende eller utfyllende inn i de tilfelle hvor vedkommende særlov er taus eller ikke gir klare føringer.

Slik NOU-forslagets § 2 er formulert, vil kommuneloven således bare få begrenset gjennomslagskraft overfor særlovgivningen. Utvalget er imidlertid sterkt opptatt av at det skjer en raskest mulig harmonisering av særlovsbestemmelser om organisatoriske og administrative forhold til den nye kommuneloven. Utvalgets forslag til en såkalt «sterk»

ikrafttredelsesbestemmelse må ses på bakgrunn av dette, jf. NOU-forslaget § 60 nr. 2. Denne bestemmelsen fastsetter at den nye kommuneloven går foran eldre særlov i tilfelle motstrid, det vil si der særlov har andre regler om organisasjon og behandling av kommunale saker. Kongen kan imidlertid gjøre unntak fra dette.

Høringsinstansene

Det er meget få høringsinstanser som har merknader til Kommunelovutvalgets forslag om kommunelovens saklige virkeområde. Enkelte høringsinstanser vil imidlertid at det klart skal framgå av lovteksten at kommuneloven bare gjelder i den utstrekning ikke annet er bestemt i (sær)lov.

Departementets merknader

Departementet finner det riktig og viktig å understreke betydningen av at den nye kommuneloven skal være en lov som i utgangspunktet fastsetter prinsipper og alminnelige regler for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet - en slags «forfatningslov». Dette innebærer at kommunelovens alminnelige bestemmelser også gjelder for virksomhet etter særlov, hvis ikke særloven har særskilte bestemmelser. Departementet mener at NOU-forslaget § 2 uttrykker dette på en tilfredsstillende måte.

For å få et helhetlig kommunalt/fylkeskommunalt styringssystem vil det være nødvendig å gå igjennom organisatoriske og administrative bestemmelser i særlovgivningen med sikte på i størst mulig grad å tilpasse særlovene til den nye kommuneloven. Departementet viser her til kap. 15, hvor det trekkes opp retningslinjer som anbefales lagt til grunn for en slik gjennomgåelse. I kap. 15.3 blir også utvalgets forslag om «sterk» ikrafttredelsesbestemmelse nærmere behandlet.

Som Kommunelovutvalget ser heller ikke departementet noen grunn til at det tas inn i kommuneloven en oversikt over ulike oppgaver som kommunene/fylkeskommunene har, bl.a. fordi dette ikke vil ha noen rettslig betydning.

Reglene om valg til kommunestyre og fylkesting bør fortsatt stå i valgloven. Departementet viser her til den begrunnelse som Kommunelovutvalget gir. Etter departementets oppfatning bør imidlertid det også gjelde regler om valgbarhet - i motsetning til det Kommunelovutvalget foreslår, se nærmere om dette kap. 7.2.

Departementet finner videre at kommuneinndelingsloven fortsatt bør bestå som egen lov, og ser ikke noen hensikt i å inkorpo-

rere lovens bestemmelser i den nye kommuneloven. Det samme gjelder plan- og bygningslovens bestemmelser om kommunal/fylkeskommunal planlegging. Departementet mener at det er tilstrekkelig å ha en helt generell bestemmelse i kommuneloven om planlegging, og som viser til planbestemmelser i andre lover - i første rekke plan- og bygningsloven. Kommunelovutvalget er av samme oppfatning, se nærmere kap. 8.

Departementet er ellers enig med Kommunelovutvalget i at det ikke er tilstrekkelig grunn til å lovfeste slike generelle prinsipper som likebehandlingsprinsippet og selvkostprinsippet i den nye kommuneloven, og viser til den begrunnelse som lovutvalget gir. Departementet vil imidlertid vise til at det - i samsvar med det som er uttalt i St.prp. nr. 100 (1989-90) og nr. 87 (1990-91) - er satt i gang et utredningsarbeid internt i departementet angående forståelse og bruk av selvkostprinsippet i forbindelse med prising av kommunale ytelser.

Bestemmelser om det saklige virkeområdet for kommuner og fylkeskommuner er tatt inn i § 2 i departementets lovforslag.

4.5 DEN KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE INNDELING

Gjeldende rett

De geografiske grenser for *kommunene* bygde opprinnelig - det vil si ved innføringen av formannskapslovene i 1837 - på inndelingen i prestegjeld. I tillegg ble kjøpstedene og de ladesteder som ønsket det, egne kommuner.

Reglene om endringer av kommunale grenser er fastsatt i kommuneinndelingsloven av 1956. Loven gjelder for sammenslåing av kommuner, deling av kommuner og ved overføring av et område fra en kommune til en annen. I praksis har loven også vært brukt i såkalte «fastsettingssaker», så langt den har passet. Fastsettingssaker vil si saker om klargjøring av hva som rettslig sett er den korrekte grense, når grensen er uklar eller omtvistet.

Inndelingsloven har for det første regler om prosedyren ved inndelingsendringer. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til Kongen, men hvis et kommunestyre eller fylkesting uttaler seg imot endring, og det gjelder en større endring, skal avgjørelse treffes av Stortinget, jf. lovens § 1. (Kongens myndighet er ved kongelig resolusjon av 26. mai 1989 delegert til Kommunaldepartementet og fylkesmenne.) De berørte kommuner og fylkeskommuner skal gis anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes. Loven åpner ellers for at departementet kan oppnevne en person eller et

utvalg til å utrede inndelingssaken, men dette er ikke vanlig - jf. dog Buvik-utvalget fra de senere år.

For det andre skal det etter loven finne sted et økonomisk oppgjør mellom de berørte kommuner, «dersom det finnes grunn til det», jf. lovens § 3. Utgangspunktet er at oppgjøret skjer i minnelighet. Er det ikke mulig, skal oppgjøret foretas ved skjønn etter reglene i lovens §§ 4-7.

For det tredje gir lovens § 17 Kongen myndighet til å treffe de nødvendige bestemmelser for å gjennomføre en inndelingsendring. Kongen kan i denne forbindelse også foreta lempninger i gjeldende lover.

Fylkeskommunenes grenser har sin historiske forankring i inndelingen i amter. Amtsbetegnelsen opphørte i 1918, og ble erstattet av fylkesbetegnelsen, jf. lov av 14. august 1918 om forandring av rikets inndelingsnavn. Fylkeskommuneloven § 2 fastsetter nå at «Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune.»

Kommuneinndelingsloven gjelder ikke direkte for endringer i fylkesgrensene - og dermed heller ikke for fylkeskommunegrensene - men loven får betydning indirekte. Etter kommuneloven § 2 hører hver kommune inn under et fylke. Endring i den kommunale inndeling for grensekommuner kan dermed få innvirkning på fylkes(kommune)grensen. Denne grensen er således ikke «beskyttet» mot endring i kommunegrenser.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Som tidligere nevnt finner Kommunelovutvalget at det ikke er aktuelt å innarbeide kommuneinndelingsloven i den nye kommuneloven. Det anses tilstrekkelig at det i den nye loven fastsettes at endringer i den kommunale inndeling skjer etter regler i (annen) lov, jf. NOU-forslaget § 3 nr. 2. I praksis vil dette innebære en henvisning til kommuneinndelingsloven.

Utvalget har for øvrig ikke funnet grunn til å foreta en gjennomgang av kommuneinndelingslovens bestemmelser med sikte på en revisjon. Dette skyldes dels at en slik analyse lå i utkanten av utvalgets mandat, men særlig at Regjeringen våren 1989 oppnevnte et utvalg for å analysere den eksisterende kommuneinndeling og utarbeide retningslinjer for den framtidige inndeling. Kommunelovutvalget uttaler at det vil være naturlig å foreta en nærmere vurdering av inndelingsloven i tilknytning til Inndelingsutvalgets arbeid.

Kommunelovutvalget foreslår likevel at det foretas en (mindre) endring i kommuneinndelingsloven. Forslaget fra utvalget går ut på at alle regler om endring av en kommunes navn innarbeides i denne loven.

Høringsinstansene

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslår at kommuneinndelingsloven inkorporeres i den nye kommuneloven. Utover dette har ikke høringsinstansene særlige merknader til Kommunelovutvalgets forslag.

Departementets merknader

Som nevnt i pkt. 4.4.2. foran finner departementet ikke grunn til å foreslå at kommuneinndelingsloven integreres i kommuneloven. Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at det ikke nå foretas en evaluering av kommuneinndelingsloven med sikte på en revisjon. Den beste løsning er at dette eventuelt skjer i forbindelse med oppfølgingen av Inndelingsutvalgets utredning. Denne utredningen vil foreligge våren 1992.

Det anses derfor tilstrekkelig å ta inn en bestemmelse i kommuneloven som fastslår at endring i den kommunale eller fylkeskommunale inndeling avgjøres etter regler fastsatt i lov. Når det gjelder spørsmålet om innarbeiding av regler om kommuners navn i kommuneinndelingsloven, vises til pkt. 4.6 nedenfor.

Regler om den kommunale/fylkeskommunale inndeling er tatt inn i § 3 i departementets lovforslag.

4.6 KOMMUNERS OG FYLKESKOMMUNERS NAVN

Gjeldende rett

Regler om *kommuners* navn er dels fastsatt i kommuneloven § 2 og dels i kommuneinndelingsloven § 1. Navnespørsmål avgjøres av Kongen hvis kommunestyrets flertall har uttalt seg for navneendring. I motsatt fall treffes navnevedtaket av Stortinget.

I saker om endring i den kommunale inndeling, skal navnespørsmålet avgjøres av Kongen, jf. kommuneinndelingsloven § 1. Dette gjelder både ved sammenslutninger av to eller flere kommuner, ved vesentlige grenseutvidelser og også ved deling av en kommune. Fylkesutvalget og de kommunestyrerepresentanter som bor på de berørte områder skal gis anledning til å uttale seg, før Kongen avgjør navnespørsmålet.

Enkelte kommuner har dobbeltnavn, f.eks. Aurskog-Høland, men i praksis søker man å unngå dette. Kommuner med stor samisk befolkning står i en særstilling - her er det etter hvert blitt vanlig med to-språklige navn, f.eks. Kautokeino-Guovdeaidnu suokkan.

Etter fylkeskommuneloven § 3 framgår det at *fylkeskommuners* navn fastsettes ved (an-

nen) lov. Den lov det her siktes til er lov av 14. august 1918 om forandring av rikets inndelingsnavn. Etter denne loven er en fylkeskommunes navn identisk med navnet på vedkommende fylke. Kongen kan imidlertid endre skrivemåten når det ikke har betydning for uttalen. I slike tilfelle skal fylkestinget gis anledning til å uttale seg.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget finner at det eksisterende system for endring i kommuners/fylkeskommuners navn er u hensiktsmessig, og fremmer forslag til nye lovbestemmelser for å gjøre systemet enklere og klarere.

For *kommunenes* vedkommende går utvalget inn for at alle navneregler knyttes til én lov. Etter utvalgets oppfatning vil det mest rasjonelle være at reglene inkorporeres i kommuneinndelingsloven, og foreslår at dette gjøres ved at denne loven får en ny § 1a. Utvalget mener at hovedregelen må være at Kongen avgjør alle navnesaker, og uansett om et flertall i vedkommende kommunestyret støttet navneendringen eller ikke. Unntak bør likevel skje for fastsetting av navn i forbindelse med inndelingssaker. Her bør Stortinget inn, men bare i de tilfelle hvor Stortinget skal treffe avgjørelse i selve inndelingssaken, se pkt. 4.5 ovenfor. Dermed får man sammenfall mellom navneendring og inndelingsendring, når det gjelder spørsmålet om hvem som skal beslutte.

Utvalget går videre inn for at den eller de berørte kommune(r) skal gis anledning til å uttale seg før navnespørsmålet avgjøres.

For *fylkeskommunenes* vedkommende foreslår utvalget at de eksisterende navneregler bygges inn i loven av 1918. Siden kommuneloven ikke har regler om kommuners navn, vil det heller ikke være naturlig at den inneholder regler om fylkeskommuners navn. Lovfesting i kommuneinndelingsloven er heller ikke aktuell. Årsaken er at denne loven direkte bare gjelder for kommuner - ikke for fylkeskommuner. Dessuten er Den vesentlig del av navnereglerne allerede i dag knyttet til 1918-loven. Særlige bestemmelser om fylkeskommuners navn foreslås tatt inn som ny § 2 nr. 3 i 1918-loven.

Høringsinstansene

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslår at regler om kommuners og fylkeskommuners navn tas inn i kommuneloven. For øvrig har høringsinstansene ingen særlige merknader til Kommunelovutvalgets forslag.

Departementets merknader

Kommunelovutvalget legger opp til at navnereglerne tas inn i henholdsvis kommuneinndelingsloven (kommuner) og i lov av 14. august 1918 om rikets inndeling (fylkeskommuner). Departementet er kommet til at det vil være enklere og mer oversiktlig å innarbeide mer utførlige navneregler i én lov. Det mest praktiske vil da være å integrere reglene i den nye kommuneloven, både når det gjelder kommuners og fylkeskommuners navn.

Departementet er ellers enig med Kommunelovutvalget i at *fylkeskommunene* skal ha samme navn som de respektive fylker, siden inndelingen i fylkeskommuner følger fylkeinndelingen.

Departementet er derimot av en noe annen oppfatning enn lovutvalget når det gjelder *kommuners* navn. Departementet finner det mest hensiktsmessig å lovfeste at navnespørsmålet alltid skal avgjøres av Kongen. Det vil si at navnespørsmålet - på samme måte som i dag - avgjøres av Kongen også i de tilfelle hvor en inndelingssak avgjøres av Stortinget. Begrunnelsen for dette er for det første at det særlig er de saker hvor det er motstand mot sammenslutning som blir forelagt i Stortinget. Erfaring viser at de berørte kommuner i slike tilfelle ikke ønsker å uttale seg om navnespørsmålet før sammenslutningen er et faktum. For det andre drøftes det gjerne i proposisjoner om sammenslutning av kommuner flere alternativer, og det vil da være lite formålstjenlig å utrede navnespørsmålet for hvert av disse alternativene. Erfaring viser også at det i forbindelse med Stortingets behandling fremmes ytterligere alternativer i saker om sammenslutning. - Departementet mener derfor at det i disse tilfelle vil være mest praktisk at Kongen tar stilling til navnespørsmålet etter at Stortinget har truffet vedtak om kommuneinndelingen.

Regler om kommuners/fylkeskommuners navn er tatt inn i § 3 i departementets lovfor-
slag.

KAPITTEL 5

Rettslige rammer for organiseringen av styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner

Dette kapitlet omhandler de rettslige rammene for organiseringen av styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner. Pkt. 5.1 behandler «normalmodellen» for det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet, herunder kommunestyrets/fylkestingets medlemstall og delegasjonsbestemmelser. I pkt. 5.2 omtales administrasjonens og administrasjonssjefens rolle og kompetanse, samt forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjonen, mens pkt. 5.3 omhandler spørsmålet om parlamentarisk styreform i kommuner og fylkeskommuner. Videre behandles i pkt. 5.4 inter(fylkes)kommunalt samarbeid og i pkt. 5.5 selskapsorganisering i kommuner og fylkeskommuner.

En kort oppsummering av de spørsmålene som er behandlet er tatt inn i begynnelsen av hvert hovedpunkt.

I denne proposisjonen er begrepet nemnder brukt som fellesbetegnelse for alle kollegiale organer i kommunen/fylkeskommunen med unntak av kommunestyret/fylkestinget, mens det med «utvalg» siktes til folkevalgte organer valgt på politisk grunnlag og som er tiltenkt oppgaver av mer varig karakter.

5.1 «NORMALMODELLEN» FOR FOLKEVALGT STYRING

5.1.1 Innledning

Punkt 5.1 omhandler «normalmodellen» for det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet og inneholder forslag til rettslige rammer for organiseringen av den folkevalgte styringen av kommuner og fylkeskommuner, basert på prinsippet om forholdsmessig representasjon i alle folkevalgte organer, formannskapsprinsippet. De spørsmål som behandles gjelder bl.a.

- kommunestyrets og fylkestingets medlemstall
- tidpunktet for når det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget skal tre i funksjon
- oppheving av formannskap/fylkesutvalg som lovpålagte organer
- organisering av nemndene
- direkte valg til kommunedelsutvalg
- lovregulering av ordførerens/fylkesordførers posisjon og oppgaver
- delegasjon

Kommunelovutvalget mener at lovgivningen bør trekke opp generelle rammer for styringssystemet og at disse bør være såvidt fleksible at de fanger opp ulike behov, både over tid og når det gjelder ulike forhold i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Etter utvalgets forslag er det i stor grad opp til kommunestyret/fylkestinget selv å bygge opp sin styringsstruktur.

Kommunelovutvalgets forslag til lovbestemmelser er tatt inn i kap. 2 i NOU-forslaget, og innebærer bl.a.

- kommunestyrets/fylkestingets posisjon som det øverste folkevalgte organ i kommunen/fylkeskommunen lovfestes fortsatt
- bare kommunestyret/fylkestinget - i tillegg til interne klageutvalg og kontrollutvalg - skal være obligatoriske organer
- forøvrig skal kommunestyret/fylkestinget stå fritt til å bestemme hvilke organer de ønsker å opprette og hvilke funksjoner de ønsker å legge til de enkelte organer. Formannskap og fylkesutvalg skal ikke lenger være obligatoriske organer.
- kommunestyrets/fylkestingets medlems-tall skal være minst 11
- kommunestyret/fylkestinget skal tre i funksjon innen utgangen av oktober i valgåret
- kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at det skal holdes direkte valg til kommunedelsutvalg
- valg av ordfører skal skje for hele valgperioden, på samme måte som for fylkesordfører i dag
- en vesentlig utvidelse av delegasjonsadgangen, bl.a. til ordfører/fylkesordfører

Høringsinstansene er stort sett positive til utvalgets forslag. Endel høringsinstanser er imidlertid skeptiske til flertallets forslag om et minste medlemstall på 11 i kommunestyret/fylkestinget, forslaget om direkte valg til kommunedelsutvalg og den vesentlige utvidelse av delegasjonsadgangen til ordfører/fylkesordfører som utvalget foreslår. Det er videre enkelte merknader til forslaget om å oppheve formannskap/fylkesutvalg som obligatoriske organer og forslaget om 4 års valgperiode for ordfører.

Departementet kan i store trekk slutte seg

til Kommunelovutvalgets forslag, med følgende unntak:

- kommunestyrets/fylkestingets medlems-tall - her finner departementet å kunne slutte seg til mindretallsforslaget som er basert på intervaller knyttet til innbyggertall, men med lavere minimumstall enn i dag, og uten maksimum (Fevoldens forslag)
- departementet kan ikke gå inn for å åpne for direkte valg til kommunedelsutvalg
- departementet ønsker ikke å gå så langt som utvalget foreslår i å åpne for delegasjon av myndighet til ordfører/fylkesordførere

5.1.2 Generelt om gjeldende rett

De gjeldende kommunelover gir kommunene og fylkeskommunene stor grad av frihet til å bestemme styringsstrukturen. Kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget er obligatoriske organer i henholdsvis kommunene og fylkeskommunene, men for øvrig overlater kommuneloven/fylkeskommuneloven til kommunene og fylkeskommunene selv å bestemme hvilke folkevalgte organer de vil opprette og hvilke oppgaver disse organene skal tillegges. Kommunestyret/fylkestinget kan også i betydelig grad delegerer avgjørelsesmyndighet til underliggende organer.

I tillegg inneholder de kommunale og fylkeskommunale særlover bestemmelser som pålegger kommunene/fylkeskommunene å opprette bestemte folkevalgte organer - særlovnemnder. Særlovnemndene er tillagt nærmere angitte oppgaver og myndighet i vedkommende særlov. Som eksempler på slike lover kan bl.a. nevnes grunnskoleloven av 13. juni 1969 og lov om videregående opplæring av 21. juni 1974.

Kommunestyret/fylkestinget kan som hovedregel ikke instruere særlovnemndene når det gjelder deres lovbestemte funksjoner eller overprøve deres vedtak. Særlovnemndene har etter gjeldende lovgivning en nokså selvstendig stilling, og representerer vesentlige begrensninger i den organisasjonsfrihet og den kompetanse som kommunestyret/fylkestinget har etter kommunelovene.

Styringen av den kommunale og fylkeskommunale virksomhet skjer gjennom vedtak truffet av folkevalgte organer. Dette er kjernen i det (ulovfestede) selvstyre som kommunene og fylkeskommunene har. Primærkompetansen er lagt til kommunestyret og fylkestinget.

5.1.3 Kommunestyret og fylkestinget

Gjeldende rett

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha henholdsvis kommunestyre og fylkesting, jf. kommuneloven § 3/fylkeskommuneloven § 4. Funksjonsperioden er 4 år. Både kommunestyret og fylkestinget velges ved direkte valg. Valgreglene er fastsatt i valgloven av 1. mars 1985.

Medlemstallet i kommunestyret/fylkestinget er fastsatt i kommuneloven § 4/fylkeskommuneloven § 5 og er relatert til innbyggertallet i vedkommende kommune og fylke etter følgende regler:

Kommunestyrets medlemstall:

Innbyggere	Medlemstall
Inntil 3000	minst 13 og høyst 21
3001 - 5000	» 17 » 29
5001 - 7500	» 23 » 37
7501 - 10 000	» 29 » 45
10 001 - 15 000	» 35 » 53
15 001 - 25 000	» 41 » 61
25 001 - 50 000	» 47 » 69
50 001 - 100 000	» 53 » 77
Over 100 000	» 59 » 85

Fylkestingets medlemstall:

Innbyggere	Medlemstall
Inntil 100 000	minst 25 og høyst 35
100 001 - 150 000	» 31 » 45
150 001 - 200 000	» 39 » 55
200 001 - 300 000	» 49 » 71
Over 300 000	» 63 » 85

Innenfor de lovbestemte intervaller fastsetter kommunestyret/fylkestinget selv sitt medlemstall.

Når «særlige forhold» tilsier det, kan kommunestyret fastsette et lavere eller høyere medlemstall enn det lovbestemte minimum eller maksimum. I disse tilfellene må avgjørelsen fattes med $\frac{2}{3}$ flertall av kommunestyrets samlede medlemstall, og godkjennes av Kommunaldepartementet. Fylkestinget har ikke tilsvarende adgang til å fravike de lovbestemte rammer ved fastsettelse av sitt medlemstall. Adgangen til å fastsette lavere/høyere medlemstall i kommunestyret utover de lovbestemte intervaller er bare brukt i noen meget få tilfeller.

Kommunestyret er kommunens øverste organ. Dette kommer særlig til uttrykk i kommuneloven § 19. Etter denne bestemmelse har kommunestyret bevilgnings- og beskatningsretten innenfor de rammer som lovgiv-

ningen fastsetter. Det heter videre i § 19 at «Kommunestyret handler forøvrig på kommunenes vegne i alle tilfeller der avgjørelsen av en sak ikke er lagt til annen myndighet ved lov eller etter bestemmelse av kommunestyret.» Dette innebærer at kommunestyret som utgangspunkt utøver all kompetanse som en kommune har. Med den begrensning i kompetansen som ligger i uttrykket «annen myndighet ved lov» siktes det først og fremst til særlovnemndene og deres eksklusive kompetanse. - En tilsvarende bestemmelse for fylkestinget er gitt i fylkeskommuneloven § 21.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget ønsker å opprettholde og styrke kommunestyrets og fylkestingets posisjon som de øverste styrende organer i henholdsvis kommuner og fylkeskommuner, og foreslår at dette lovfestes, jf. § 6 i NOU-forslaget. I bestemmelsen slås det fast at kommunestyret/fylkestinget treffer vedtak på vegne av kommunen/fylkeskommunen sålangt ikke annet følger av lov (særlov) eller delegasjonsvedtak. Det anses imidlertid ikke nødvendig å fastsette eksplisitt at kommunestyret/fylkestinget skal ha bevilgnings- og beskatningsretten.

Utvalget peker på at et viktig delmål for styringsordningen er at de sentrale folkevalgte organer blir istand til å sørge for en samlet, koordinert styring av kommunens/fylkeskommunens totale virksomhet. Konsekvensen av dette er etter utvalgets oppfatning at all myndighet i utgangspunktet bør legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, dvs. kommunestyret/fylkestinget. Lovutvalget går inn for at lovbestemmelser som er til hinder for dette - så langt som mulig - oppheves eller endres. Dette gjelder særlig bestemmelser som pålegger kommunene/fylkeskommunene å opprette særlovnemnder fordi disse styrker sektoriseringen og vanskeliggjør helhetsstyring. Utvalget foreslår at man tar sikte på å oppheve alle bestemmelser i særlovgivningen om særlovnemnder o.l., med mindre helt særlige hensyn taler for slike organer, se nærmere om dette kap. 15. Tilsvarende gjelder andre særlovbestemmelser som innebærer unødige bindinger av kommunens/fylkeskommunens kompetanse, f.eks. påbud om opprettelse av bestemte administrative stillinger, godkjennelse av kommunale/fylkeskommunale vedtak o.l. Utvalgets siktemål er at den nye kommune- og fylkeskommuneloven skal utvikles til å bli en generell styringslov og at reglene i denne loven også legges til grunn for organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet etter særlov.

Lovutvalgets flertall foreslår at valgbarhetsreglene overføres fra valgloven til den nye kommune- og fylkeskommuneloven, jf. NOU-forslaget § 13. Ett medlem går inn for at bestemmelsene fortsatt skal stå i valgloven. Forøvrig foreslås det bare små endringer i dette regelverket. Utvalget foreslår heller ikke endringer når det gjelder valgperiodens lengde.

Utvalget vil endre tidspunktet for når det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget skal tre i funksjon. I dag starter funksjonsperioden 1. januar året etter at valget er holdt. Kommunelovutvalget foreslår at dette endres slik at det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget innkalles til konstituerende møte og trer i funksjon innen utgangen av oktober måned i valgåret, jf. § 16 nr. 1 og 3 i utvalgets lovforslag. Hovedbegrunnelsen er at det anses uheldig at det nye kommunestyret/fylkestinget skal være ansvarlig for et budsjett som er vedtatt av det forrige kommunestyre/fylkesting. Det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget bør derfor tre i funksjon så tidlig at det kan vedta budsjettet for neste år. Dette tilsvarende den ordningen som gjelder ved stortingsvalg, jf. Grunnloven § 68.

Den sittende ordfører/fylkesordfører vil som nå være ansvarlig for å innkalle det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget til konstituerende møte, jf. § 16 nr. 2 i NOU-forslaget. Utvalget foreslår at det fortsatt skal settes særlige krav til vedtaksdyktighet i dette møtet for å sikre at flest mulig av de nyvalgte kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene møter. Utvalget vil opprettholde kravet i gjeldende kommunelover om at minst $\frac{2}{3}$ av medlemmene må være tilstede for at det konstituerende møte skal være vedtaksdyktig, jf. § 16 nr. 1 i utvalgets forslag.

Når det gjelder kommunestyrets/fylkestingets medlemstall, peker utvalget på at kryssende hensyn gjør seg gjeldende. Høye medlemstall kan gi mulighet for bred politisk deltakelse, mens lave medlemstall kan gi mer fleksible styringsorganer med større saksbehandlingsskapasitet.

I gjeldende regelverk om fastsetting av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall, er hovedvekten lagt på to hensyn. For det første skal kommunestyrets og fylkestingets sammensetning i rimelig grad avspeile innbyggernes politiske preferanser og sikre bred politisk deltakelse. For det andre, er det viktig å sikre at formannskapet/fylkesutvalget - som utgjør 1/4 av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall - skal få en noenlunde representativ sammensetning samtidig som det er lagt vekt på å gjøre formannskapet/fylkesutvalget til handlekraftige organer.

Kommunelovutvalget har vurdert flere al-

ternativer til dagens ordning, bl.a. ulike «trapetrinnsmoedeller», fastsetting av absolutte minimums- og maksimumstall og at fastsetting av medlemstallet overlates til kommunestyrets og fylkestingets egen frie vurdering. Flertallet konkluderer med at den beste og enkleste løsning vil være å nøye seg med å lovfeste medlemstallet til et bestemt minimum som skal gjelde for alle kommuner og fylkeskommuner. Utvalgets flertall foreslår at dette minimum settes til 11 medlemmer, jf. § 7 nr. 2 i NOU-forslaget. Ett medlem foreslår at minimumstallet for fylkestingets vedkommende settes til 23. Utvalgets flertall ønsker ikke å sette noe maksimum for medlemstallet, eller noen form for godkjenning av kommunestyrets/fylkestingets vedtak.

Flertallets begrunnelse er at forslaget gir større muligheter for å sette sammen kommunestyret/fylkestinget ut fra lokale forutsetninger og behov. Forslaget vil gjøre det mulig for de kommuner/fylkeskommuner som ønsker det å samle mange av de funksjoner som i dag ligger i kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg i ett organ. Samtidig vil det være mulig å velge en ordning med høyt medlemstall i kommunestyret/fylkestinget og la disse organene fungere som en slags generalforsamlinger som beskjefter seg med et fåtall overordnede prinsipielle saker, som årsbudsjett, økonomiplan og kommunepan/fylkesplan. Forslaget åpner også for at en kommune/fylkeskommune som ønsker det, kan velge et system som bygger på dagens ordning. Utvalget understreker at det ikke bør være lovgivers sak å binde kommuner og fylkeskommuner til å velge bestemte løsninger. Regelverket bør være slik at det gir reelle muligheter for å velge en styringsform tilpasset forholdene i den enkelte kommune/fylkeskommune.

Utvalgets flertall legger ikke avgjørende vekt på innvendinger om at et så lavt medlemstall som foreslått vil redusere representativiteten drastisk. Det vises bl.a. til at kommunene/fylkeskommunene selv bestemmer om de vil fastsette medlemstallet til det foreslått minimum. Videre er representativitetshensynet allerede i dag betydelig svekket gjennom økt delegasjon til underliggende organer. Utvalgets flertall legger også vekt på mulighetene for økt lokaldemokrati og økt representativitet gjennom kommunedelsutvalg. Dette gjelder særlig dersom det åpnes for direkte valg, jf. pkt. 5.1.5. Reduksjon av medlemstallet i kommunestyre og fylkesting vil også kunne lette rekrutteringen til folkevalgte verv.

Flertallet har ikke funnet grunn til å sette minimumstallet høyere for fylkesting enn for kommunestyret.

Det er to mindretall i utvalget på dette punktet. Ett medlem vil fortsatt knytte medlemstallet til innbyggertallet, men med større frihet enn i dag for kommunestyret/fylkestinget til selv å bestemme medlemstallet. Etter dette forslaget kan kommunestyret/fylkestinget fastsette medlemstallet selv innenfor følgende rammer:

Kommunestyrets medlemstall:

Innbyggere	Medlemstall
Inntil 5000	minst 11
5001 - 10 000	» 19
10 001 - 50 000	» 27
50 001 - 100 000	» 35
Over 100 000	» 43

Fylkestingets medlemstall:

Innbyggere	Medlemstall
Inntil 150 000	minst 19
150 001 - 200 000	» 27
200 001 - 300 000	» 35
Over 300 000	» 43

Dette medlem er enig med flertallet i at det ikke er behov for et lovbestemt maksimum for medlemstallet i kommunestyret og fylkesting, men understreker at minimumsgrensen ikke må settes slik at det oppstår konflikt med kravet til representativitet. Kommunenes og fylkeskommunenes plass som viktige byggeklosser i vårt demokrati nødvendiggjør et rimelig samsvar mellom antall innbyggere og antall representanter.

Et annet mindretall (ett medlem) ønsker å beholde de nåværende bestemmelser i kommuneloven § 4 og fylkeskommuneloven § 5, som dette medlem mener gir tilstrekkelig rom for en rimelig balanse mellom hensynet til handlekraftige organer og politisk representativitet.

Hele utvalget går inn for at endring av medlemstallet må vedtas av kommunestyret/fylkestinget i løpet av de tre første årene i valgperioden, med virkning fra begynnelsen av neste valgperiode, og at vedtaket kan fattes med alminnelig flertall, jf. § 7 nr. 3 i NOU-forslaget. Utvalget har vurdert om det bør kreves 2/3 flertall i disse tilfellene, men har ikke funnet tilstrekkelig grunn til det.

Høringsinstansene

Høringsinstansene er stort sett samstemt positive til utvalgets forslag om at kommunestyrets og fylkestingets posisjon som øverste organ i kommunen/fylkeskommunen fastsettes uttrykkelig i loven.

Enkelte departementer uttrykker imidlertid skepsis til at det etter forslaget bare er kommunestyret/fylkestinget som skal være obligatoriske organer i kommunen/fylkeskommunen, og at det skal være opp til kommunestyret/fylkestinget å avgjøre om det skal opprettes faste utvalg, for hvilke formål og hvilken myndighet de skal ha.

Mange av kommunene/fylkeskommunene har merknader til utvalgets forslag når det gjelder kommunestyrets og fylkestingets medlemstall, men det er også endel som støtter utvalgets forslag om et minste medlemstall på 11 i kommunestyre og fylkesting.

Endel høringsinstanser gir uttrykk for at 11 medlemmer i kommunestyre/fylkesting er for lite uten at de kommer med konkrete forslag. De synspunktene som går igjen her er bl.a.:

- det anses positivt med større frihet enn idag til å fastsette medlemstallet, men det bør være sammenheng mellom medlemstall og folketall, og likt for hele landet
- det bør ikke bli for stor ulikhet mellom kommunene/fylkeskommunene
- medlemstallet må være høyt nok til å sikre allsidig og geografisk sammensetning av kommunestyret/fylkestinget
- dagens bestemmelser kan beholdes, men med lavere tall for de største kommunene/fylkeskommunene
- kommunestyret/fylkestinget bør være så stort at alle politiske partier blir representert

Det er også noen av høringsinstansene som foreslår høyere minimumstall enn utvalgets flertall.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) er skeptisk til flertallsforslaget og viser til at det er et fundamentalt prinsipp i demokratisk teori at mindretallet skal ha muligheter til å fremme sitt syn. De peker også på at hvis flertallets forslag blir gjennomført i Oslo kommune, vil 4 av de 8 partiene som var representert i bystyret i perioden 1988-91 falle ut.

Kommunenes Sentralforbund (KS) gir i sin uttalelse uttrykk for at det er betenkelig med sterk reduksjon i medlemstallet, men mener at den enkelte kommune og fylkeskommune er nærmest til å vurdere dette. Det er etter KS' oppfatning ikke ønskelig med en øvre grense for medlemstallet fordi den kan oppfattes som veiledende og de ønsker heller ikke en trappetrinnsmodell.

Det er svært få av høringsinstansene som har uttalt seg til NOU-forslaget § 16 hvor utvalget foreslår at det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget skal tre i funksjon fra konsti-

tuerende møte (innen utgangen av oktober i valgåret).

Fylkesmennene stiller i sin fellesuttalelse spørsmålstegn ved de praktiske konsekvensene av utvalgets forslag, mens Kommunenes Sentralforbund går imot forslaget med unntak av de tilfeller hvor kommunen/fylkeskommunen har innført parlamentarisk styreform.

Departementets merknader

a) Generelt om kommunestyrets/fylkestingets kompetanse

Departementet slutter seg til lovutvalgets vurderinger og forslag når det gjelder lovfesting av kommunestyrets og fylkestingets posisjon som de *øverste og styrende organer* i kommunen/fylkeskommunen. Når det gjelder særlovnemndene, vises det til kap. 15 som omhandler forholdet mellom kommuneloven og særlovgivningen. Departementet går her inn for at bestemmelsene om særlovnemndene oppheves eller endres hvis ikke tungtveiende hensyn taler for noe annet.

Når det gjelder reglene om hvem som er valgbar til kommunestyre/fylkesting, vises det til kap. 7.2.

Departementet finner å kunne støtte både lovutvalgets forslag om at kommunestyret/fylkestinget skal tre i funksjon fra det konstituerende møtet, og de nærmere regler som foreslås i den forbindelse. Departementet er oppmerksom på de problemer som er knyttet til at det konstituerende møtet i kommunestyre/fylkesting flyttes fram i tid i forhold til dagens regler, men legger betydelig vekt på at forslaget gjør det mulig for det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget å behandle og vedta kommende års budsjett. Departementet er enig med lovutvalget i at det er uheldig at det nye kommunestyret/fylkestinget skal være ansvarlig for et budsjett som er vedtatt av det avgåtte kommunestyre/fylkesting. Det vises videre til at den samme ordningen gjelder for Stortinget, at den er innført både i Sverige og Danmark, og at det har vært svært få merknader til forslaget i høringsrunden.

b) Kommunestyrets/fylkestingets medlemstall

Departementet kan ikke slutte seg til lovutvalgets flertallsforslag når det gjelder *medlemstallet* i kommunestyret/fylkestinget. Dette er ett av de helt sentrale og vanskelige spørsmål, hvor ulike hensyn gjør seg gjeldende. De viktigste momenter som taler for flertallets forslag er hensynet til størst mulig fleksibilitet i styringssystemet og hensynet til at kommunene/fylkeskommunene bør stå mest mulig fritt til å organisere virksomheten etter

lokale ønsker og behov. På den annen side vil hensynet til bred deltakelse i de øverste styringsorganene og hensynet til sikring av at disse organene får en representativ sammensetning, kunne tale i motsatt retning.

Etter departementets mening er det verken hensiktsmessig eller forsvarlig å gå så drastisk til verks som flertallet i Kommunelovutvalget gjør, ut fra hensynet til å sikre at rimelig store grupper syn og interesser blir representert i kommunestyret/fylkestinget. Slike hensyn bør gå foran rene fleksibilitets og effektivitetsbetraktninger. Kommunene og fylkeskommunene er viktige elementer i vårt nasjonale demokratiske system. Dette bør tillegges vekt slik at man sikrer et rimelig samsvar mellom antall innbyggere og antall representanter i kommunestyre og fylkesting.

Departementet viser også til at vedtak om endring av medlemstallet, etter lovutvalgets forslag kan fattes med alminnelig flertall. Dette innebærer at et knapt flertall i kommunestyret/fylkestinget kan vedta en sterk reduksjon i medlemstallet og på den måten stenge ute de mindre partiene, noe bl.a. de beregningene som NIBR har foretatt for Oslo bystyre viser. Det er etter departementets oppfatning nødvendig at lovverket sikrer et visst minimum av politisk og geografisk representativitet, noe flertallsforslaget om minimum 11 medlemmer i kommunestyre og fylkesting ikke gjør.

Etter departementets oppfatning må det dessuten tillegges vekt at flertallets forslag bryter radikalt med den lange tradisjonen vi har med store og bredt sammensatte kommunestyre. Departementet er imidlertid enig med lovutvalgets flertall i at minimumstallene i de gjeldende lovbestemmelser er for høye og at friheten er for liten. Dette er også påpekt av Hovedkomiteen for lokalforvaltningen i NOU 1988:38. Kommunestyret og fylkestinget bør derfor gis større frihet til å fastsette sitt eget medlemstall.

Departementet finner etter dette å kunne støtte mindretallsforslaget (Fevolden) når det gjelder kommunestyrets/fylkestingets medlemstall. Dette forslaget innebærer en moderat oppmyking av de gjeldende regler, i retning av mindre kommunestyre/fylkesting og større frihet for den enkelte kommune/fylkeskommune ved fastsetting av medlemstallet. Forslaget representerer, etter departementets vurdering, et rimelig kompromiss mellom hensynet til fleksibilitet og effektivitet på den ene siden, og hensynet til bredde og representativitet på den andre.

Departementet kan slutte seg til utvalgets forslag om at endring i medlemstallet fortsatt skal kunne skje med alminnelig flertall, og

legger - i likhet med lovutvalget - vekt på at det alminnelige flertallprinsipp bør legges til grunn for alle kommunale og fylkeskommunale vedtak for å få en mer effektiv saksbehandling og gjøre avstemningsreglene mest mulig enkle og oversiktlige. Det bør heller ikke være for vanskelig å foreta endringer i medlemstallet. Etter departementets oppfatning er dette mindre betenkelig når minimum for kommunestyrets/fylkestingets medlemstall er fastsatt i intervaller knyttet til innbyggertallet i kommunen/fylkeskommunen. Departementet er enig med lovutvalget i at endringer i medlemstallet skal vedtas i løpet av de tre første årene i valgperioden med virkning fra den kommunede periode, og legger særlig vekt på at eventuelle endringer bør vedtas i god tid før valget av hensyn til partienes nominasjonsprosesser. De gjeldende bestemmelser er for uklare i så måte, og har skapt tolkningstvil i praksis.

Departementet går videre inn for at det - som nå - skal være folketallet i kommunen/fylkeskommunen ved nest siste årsskifte før kommunestyre- og fylkestingsvalget som skal legges til grunn for endringsvedtaket, og foreslår at dette lovfestes.

5.1.4 Formannskap og fylkesutvalg

Gjeldende rett

Formannskapet og fylkesutvalget er - i likhet med kommunestyret og fylkestinget - obligatoriske organer i henholdsvis kommunene og fylkeskommunene, jf. kommuneloven § 3/fylkeskommuneloven § 4.

Formannskapet og fylkesutvalget velges av og blant medlemmene av kommunestyret og fylkestinget. De skal ha et antall medlemmer som tilsvarer $\frac{1}{4}$ av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall. Fylkesutvalgets medlemstall er imidlertid begrenset oppad til 15 medlemmer.

Valget skjer som forholdsvalg, hvis minst ett medlem av kommunestyret/fylkestinget krever det. Det åpner for at formannskapet/fylkesutvalget får en sammensetning som gjenspeiler den politiske sammensetning som kommunestyret/fylkestinget har. Hvis ingen krever forholdsvalg, holdes valget som flertallsvalg. Det vil si at de personer er valgt som får flest stemmer.

Formannskapets og fylkesutvalgets primære oppgave etter loven er å føre tilsyn med hele den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, jf. kommuneloven § 21 og fylkeskommuneloven § 23. Kommunestyret/fylkestinget kan dessuten pålegge formannskapet/fylkesutvalget å utrede og gi innstilling i alle

saker som skal behandles i kommunestyret/fylkestinget, noe som er svært vanlig. Kommunestyret/fylkestinget kan videre i betydelig grad delegeres avgjørelsesmyndighet til formannskap/fylkesutvalg, jf. kommuneloven § 24/fylkeskommuneloven § 26. De sistnevnte har også i noen grad avgjørelsesmyndighet direkte i medhold av lov, først og fremst etter særlov. Formannskapet og fylkesutvalget er f.eks. «vegstyremakt» for kommunale og fylkeskommunale veger etter vegloven av 21. juni 1963 § 9. De har videre en særskilt type avgjørelsesmyndighet etter kommuneloven § 22/fylkeskommuneloven § 24. Etter disse bestemmelser kan formannskapet/fylkesutvalget avgjøre saker som det ellers tilligger kommunestyret/fylkestinget å treffe avgjørelse i. Hovedvilkåret er at det haster å få saken avgjort. Melding om slike avgjørelser skal snarest mulig forelegges kommunestyret/fylkestinget.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Etter Kommunelovutvalgets oppfatning er dagens system med to relativt store folkevalgte organer med generell kompetanse lite hensiktsmessig. Utvalget viser til at formannskapet/fylkesutvalgets rolle som innstillende organ og som beslutningsorgan, langt på vei har gjort dem til de reelt sett sentrale organer i kommuner og fylkeskommuner. I dette ligger også gjennomgående en viss forskyvning av den politiske makt fra kommunestyre/fylkesting til formannskap/fylkesutvalg.

Utvalgets *flertall* foreslår derfor å sløyfe formannskapet og fylkesutvalget som obligatoriske organer, og heller overlate til kommunen/fylkeskommunen selv å organisere virksomheten slik de finner hensiktsmessig og forsvarlig. For tilsyn/kontroll med forvaltningen og innstillingsmyndighet i budsjettsaker, som er formannskapet/fylkesutvalgets sentrale funksjoner etter de gjeldende kommunelover, foreslår flertallet spesialregler. Tilsyns- og kontrollfunksjonen skal ivaretas av et obligatorisk kontrollutvalg, mens innstillingsmyndigheten i budsjettsaker skal ligge til et utvalg (et av de faste utvalg) som kommunestyret/fylkestinget selv utpeker, jf. kap. 8.3.2.

Flertallets forslag er ikke til hinder for at en kommune eller fylkeskommune, hvis den ønsker det, kan opprette et koordinerende organ for kommunestyret/fylkestinget. Dette organet kan tillegges de funksjoner som formannskapet/fylkesutvalget har i dag - med unntak av tilsynsfunksjonen.

Mindretallet (tre medlemmer) mener at saksforberedelsen i økonomiske saker fordrer et fast, koordinerende politisk organ. Disse

medlemmer foreslår derfor lovfesting av et obligatorisk økonomiutvalg som tillegges innstillingmyndighet overfor kommunestyret/fylkestinget i økonomisaker. Økonomiutvalget kan også få mer generell innstillingskompetanse hvis det er ønskelig, og delegeres avgjørelsesmyndighet.

Høringsinstansene

Blant høringsinstansene vil endel kommuner og fylkeskommuner fortsatt ha obligatorisk formannskap/fylkesutvalg eller obligatorisk plan- og økonomiutvalg som foreslått av utvalgets mindretall, men gjennomgående har høringsinstansene enten ingen merknader til at formannskap/fylkesutvalg sløyfes eller gir det sin støtte.

Fylkesmennene har i en fellesuttalelse gått mot utvalgets forslag på dette punktet og mener at alle kommuner har behov for et mindre organ enn kommunestyret til å treffe endel avgjørelser, f.eks. avgjørelser som det ikke er hensiktsmessig å delegeres til administrasjonen eller til å forelegges for kommunestyret.

Kommunenenes Sentralforbund støtter utvalgets forslag om at formannskap og fylkesutvalg ikke lenger skal være obligatoriske organer.

Departementets merknader

Departementet er enig med lovutvalgets flertall i at det ikke uten tvingende grunn bør legges føringer i loven som binder kommuner og fylkeskommuner til en bestemt organisasjonsmodell, og slutter seg til forslaget om at formannskap og fylkesutvalg ikke lenger skal være obligatoriske organer i kommuner og fylkeskommuner. Departementet kan i hovedsak slutte seg til flertallets begrunnelse og legger særlig vekt på at det er lite hensiktsmessig med to relativt store folkevalgte organer med generell kompetanse i kommuner og fylkeskommuner slik gjeldende kommunelover legger opp til.

Departementet har foran i pkt. 5.1.3 foreslått en oppmyking av reglene om fastsetting av medlemstallet i kommunestyre og fylkesting som gjør det mulig å fastsette lavere medlemstall enn etter gjeldende regler. Kommuner og fylkeskommuner som fastsetter medlemstall ned mot lovens minimum vil i mange tilfeller komme til at det ikke lenger er behov for folkevalgte organer på tre nivåer slik man har i dag. Departementet antar allikevel at endel kommuner og fylkeskommuner fortsatt vil finne det naturlig å ha et koordinerende organ som arbeidsutvalg for kommunestyret/fylkestinget, noe som vil være mer naturlig jo større kommunestyret og fylkestinget er. De-

partementet har derfor - i samsvar med NOU-forslaget - lagt opp til at det enkelte kommunestyret/fylkesting på fritt grunnlag skal kunne opprette slike koordinerende organer.

5.1.5 Nemnder

Gjeldende rett

Nemnder brukes som fellesbetegnelse på andre folkevalgte organer enn kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg.

Det er to hovedkategorier av kommunale/fylkeskommunale nemnder - nemnder opprettet etter kommuneloven/fylkeskommuneloven og nemnder opprettet etter særlov.

Kommunelovene inneholder bestemmelser om følgende nemnder:

- faste utvalg, jf. kommuneloven § 25/fylkeskommuneloven § 27.
- styre/råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift, jf. kommuneloven § 26/fylkeskommuneloven § 28
- styre for inter(fylkes)kommunalt tiltak, jf. kommuneloven § 27/fylkeskommuneloven § 29
- komiteer, jf. kommuneloven § 28/fylkeskommuneloven § 30

Kommunestyret/fylkestinget står helt fritt når det gjelder opprettelse, nedleggelse og omorganisering av nemnder opprettet etter kommuneloven/fylkeskommuneloven. De står også fritt til bestemme hvilke oppgaver nemndene skal ha, innenfor kommunestyrets/fylkestingets alminnelige kompetanse.

Formålet med nemndene er å avlaste kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget, utnytte og utvikle sakkunnskap hos folkevalgte og trekke innbyggerne inn i politisk arbeid.

Nemndene er primært hjelpeorganer for de øverste organer i kommunene/fylkeskommunene. Deres hovedoppgave er å forberede saker for disse. Men kommunestyret/fylkestinget kan i betydelig grad delegerer avgjørelsesmyndighet til nemndene, slik at de kan fungere som reelle avlastningsorganer. Dette har blitt mer og mer vanlig ettersom saksmengden for kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget har økt.

Det gjelder nå felles regler for alle nemndene om valg, sammensetning og saksbehandling, se kap. 6 og kap. 7. Nemndene velges av kommunestyret/fylkestinget. Valget skjer som forholdsvalg, dersom minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg, jf. kommuneloven § 29/fylkeskommuneloven § 31. Alle som er bosatt i vedkommende kommune

eller fylkeskommune har rett og plikt til å ta imot valg til nemnder, med visse unntak.

a) Faste utvalg

Faste utvalg er permanente nemnder med et nærmere angitt saksområde som kommunestyret/fylkestinget fastsetter. Dersom utvalget har en hel sektor av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning som saksområde, kalles de gjerne *hovedutvalg*, f.eks. hovedutvalg for kultur. Svært mange kommuner og fylkeskommuner har nå ett eller flere hovedutvalg. Innføring av hovedutvalg har hatt som sitt fremste siktemål å oppnå bedre koordinering av virksomheten på de enkelte sektorer gjennom etablering av en enhetlig politisk og administrativ ledelse, samtidig som man har forsøkt å ivareta et helhetssyn for å motvirke sektoriseringsstendenser. Erfaringene så langt tyder på at kommunene/fylkeskommunene stort sett er fornøyd med hovedutvalgsordningen, jf. rapporten «Hovedutval i kommunane» (Kommunalforlaget 1987). Ordningen har imidlertid ført til mer politisk sektortenkning, til tross for at de fleste kommuner/fylkeskommuner har valgt gjennomgående representasjon, dvs. at det hovedsaklig er kommunestyre/fylkestingsmedlemmer som velges som medlemmer av hovedutvalgene.

Noen større kommuner, bl.a. Bergen, Trondheim og Stavanger har forsøkt å styrke helhetssynet og de folkevalgtes posisjon i forhold til administrasjonen ved å innføre ordninger med heldagspolitikere, kalt *kommunalråd*. Tilsvarende er forsøkt i endel fylkeskommuner. Kommunalrådene velges samlet og inngår i et *kommunalutvalg* som rettslig sett er et fast utvalg etter kommuneloven § 25/fylkeskommuneloven § 27. Ordningen er etablert innenfor rammene av gjeldende kommunelover. Dette vanskeliggjør en samlet og handlekraftig opptreden fra utvalgets side fordi utvalget i praksis velges ved forholdstallsvalg og dermed får en uensartet politisk sammensetning. Kommunalrådene kan heller ikke selv avgjøre saker eller instruere administrasjonen.

Særlovnemnder er som nevnt i 5.1.2 folkevalgte organer som kommunene og fylkeskommunen er pålagt å opprette i medhold av særlov. De kan ikke - i motsetning til nemnder opprettet etter kommuneloven/fylkeskommuneloven - nedlegges eller omorganiseres i funksjonsperioden. Kommunestyret/fylkestinget kan som hovedregel ikke instruere særlovnemndene eller overprøve deres vedtak.

Også ved valg av særlovnemnder er hovedregelen at kommunestyret/fylkestinget fast-

setter hvor mange medlemmer en særlovnemnd skal ha og velger nemndas medlemmer. Valgreglene er de samme som for nemnder opprettet i medhold av kommuneloven/fylkeskommuneloven. Funksjonsperioden er 4 år - lik kommunestyrets/fylkestingets funksjonsperiode.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Faste utvalg spiller en betydelig rolle i kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Dette har særlig vært tilfelle etter at hovedutvalgsmodellen ble lansert for drøye 10 år siden. Etter lovutvalgets oppfatning, vil faste utvalg også i framtiden være viktige elementer i kommunenes/fylkeskommunenes styrings-system selv om det kan være grunn til å tro at det vil finne sted en omlegging av utvalgenes oppgaver, bl.a. slik at det legges mindre vekt på enkeltsaker. Etter utvalgets oppfatning vil årsakene til dette bl.a. være økt delegasjon av myndighet til administrasjonen og at kommunene/fylkeskommunene i stigende grad vil opprette egne styrer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner. Videre antar utvalget at kommunedelsutvalg vil få økt politisk betydning og innflytelse i mange kommuner og at det i den forbindelse vil skje en viss overføring av funksjoner fra ordinære faste utvalg til kommunedelsutvalgene. Også overgang til parlamentarisk styringsform vil kunne redusere de faste utvalgenes posisjon i kommunen/fylkeskommunen.

Nytt er at Kommunelovutvalget foreslår at ordningen med særlovnemnder så langt som mulig oppheves. Kommunene/fylkeskommunene må som utgangspunkt kunne stå fritt til å bestemme om det skal opprettes faste utvalg, for hvilke formål og hvilken myndighet de skal ha. Nemndene bør derfor ikke knyttes til bestemte sektorer, og det bør heller ikke foretas andre lovmessige bindinger. Hensikten må være å få et regelverk som kan tilpasses både dagens behov og framtidige behov og ønsker.

Utvalgets forslag er i samsvar med uttalelser fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomite i Innst.O.nr. 74 (1986-87), hvor det heter at prinsippet om at kommunen/fylkeskommunen skal stå friest mulig til å organisere nemndstrukturen er fullt i samsvar med målsettingen om større frihet og utvikling av lokaldemokratiet. Komiteen sier seg videre enig i en slik målsetting og går ut fra at det videre reformarbeid utformes i samsvar med disse målene.

Kommunelovutvalget foreslår lovfestet enkelte bestemmelser om opprettelse m.v. som skal gjelde for alle faste utvalg, og går dermed inn for i prinsippet å oppheve skillet mellom

faste utvalg etter kommuneloven/fylkeskommuneloven og særlovnemndene, jf. § 9 i NOU-forslaget.

Etter utvalgets oppfatning er det tilstrekkelig å lovfeste at kommunestyret/fylkestinget kan opprette faste utvalg, fastsette det nærmere virkeområdet for deres virksomhet og hvilken myndighet de skal ha. Som nevnt foran gis kommunestyret/fylkestinget vid adgang til å delegerer myndighet til faste utvalg, samtidig som adgangen til intern delegasjon i utvalgene opprettholdes og utvides. Når det gjelder valg, funksjonsperiode og adgangen til å nedlegge, opprette og omorganisere faste utvalg i perioden, foreslår utvalget at bestemmelsene i de gjeldende kommunelover i hovedtrekk beholdes.

Lovutvalget har imidlertid funnet det nødvendig å foreslå lovfestet at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha et kontrollutvalg (§ 57) og et eller flere klageutvalg (§ 55). Kontrollutvalget skal på kommunestyrets/fylkestingets vegne føre tilsyn med kommunens/fylkeskommunens forvaltning, mens klageutvalgene skal avgjøre forvaltningsklager etter forvaltningsloven § 28. Kontrollutvalget og klageutvalget vil i hovedsak følge de alminnelige regler for faste utvalg. Det foreslås imidlertid visse særregler for sammensetning av kontrollutvalg og om inhabilitet for medlemmer av klageutvalg. Kontrollutvalg og klageutvalg er behandlet nærmere i kap. 10 og 12.

Flertallet i utvalget foreslår videre at økonomiplan og årsbudsjett skal vedtas på grunnlag av innstilling fra et utvalg utpekt av kommunestyret/fylkestinget, jf. § 41 nr. 2 i NOU-forslaget. Kommunen/fylkeskommunen skal selv kunne avgjøre om det skal være et utvalg særskilt opprettet for dette formålet, eller om oppgaven skal legges til et av de eksisterende faste utvalg. Utvalgets *mindretall* (tre medlemmer) mener at ansvaret for å utarbeide budsjettforslag og forslag til økonomiplan bør ligge til et obligatorisk økonomiutvalg, se foran.

Høringsinstansene

Det er få merknader fra høringsinstansene til Kommunelovutvalgets forslag når det gjelder opprettelse av faste utvalg etter kommune- og fylkeskommuneloven.

Det er imidlertid endel høringsinstanser, bl.a. endel departementer, som har innvendinger mot utvalgets forslag når det gjelder særlovnemndene.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at det er av vesentlig betydning at

lovbestemmelser som gjelder faste utvalg er så vidt fleksible at de kan tilpasses både dagens behov og fremtidige behov. Departementet legger videre vekt på at bestemmelsene skal gi rom for variasjoner i nemndsorganiseringen. Dette tilsier at utvalgene ikke knyttes til bestemte sektorer eller at det foretas andre lovmessige bindinger. Kommunene og fylkeskommunene må som utgangspunkt selv kunne bestemme om det skal opprettes faste utvalg, for hvilke formål og hvilken myndighet de skal ha.

Ved at departementet - på samme måte som lovutvalget - går inn for en utvidelse av adgangen til å delegerer myndighet til faste utvalg, vil disse i enda større grad enn etter gjeldende rett kunne bli reelle avlastningsorganer for kommunestyre og fylkesting.

Etter forslaget vil de faste utvalg være de sentrale politiske organene i kommunen/fylkeskommunen ved siden av kommunestyret og fylkestinget, og må derfor få en politisk sammensetning ved at medlemmene velges av kommunestyre/fylkesting på rent politisk grunnlag. Departementet er videre enig med lovutvalget i at gjeldende bestemmelser om valg, funksjonsperiode og adgangen til å nedlegge, opprette og omorganisere faste utvalg i perioden, i hovedtrekk beholdes. Valgbarhet til faste utvalg og regler om forholdsvalg er nærmere omtalt i kap. 7.2.

Departementet vil imidlertid i tillegg foreslå at det tas inn en bestemmelse i loven om partsammensatte utvalg - administrasjonsutvalg - for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte, se nærmere pkt. 5.2.3.

Med bakgrunn i det som er sagt ovenfor, kan departementet slutte seg til hovedtrekkene i utvalgets begrunnelse og forslag når det gjelder bestemmelser om faste utvalg.

Departementet ønsker imidlertid i denne omgang å begrense bestemmelsenes anvendelsesområde til å gjelde faste utvalg opprettet etter kommuneloven og kan derfor ikke støtte lovutvalget i forslaget om å oppheve ordningen med særlovnemnder nå. Departementet er imidlertid enig med lovutvalget i at det må finne sted en tilpasning av bestemmelsene om særlovnemnder til den nye kommuneloven, men foreslår ingen konkrete endringer i særlovgivningen i tilknytning til denne proposisjonen. Departementet trekker istedet i kap. 15 opp retningslinjer for en senere gjennomgåelse av særlovgivningen, som i hovedsak bygger på de retningslinjer kommunelovutvalget legger til grunn. Gjennomgåelsen av særlovgivningen bør foretas så snart som mulig etter at Stortinget har vedtatt ny kom-

munelov og gitt signaler om hvilke prinsipper harmoniseringen skal bygge på.

Departementet kan slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag når det gjelder opprettelse av obligatorisk kontrollutvalg i alle kommuner og fylkeskommuner og forslaget om at innstilling til økonomiplan og årsbudsjett skal legges fram av et folkevalgt organ, se nærmere omtale i kap. 10.3 og 8.3. Departementet kan derimot ikke fullt ut slutte seg til lovutvalgets forslag til klagesystem og krav om interne klageutvalg i kommunene/fylkeskommunene, jf. kap. 12.2. Departementet er enig med utvalget i at det åpnes for klage over enkeltvedtak som ikke er fattet etter særlov, og at klagebehandlingen i disse tilfellene skjer internt i kommunen/fylkeskommunen. Forøvrig ønsker departementet å opprettholde gjeldende klageordninger etter særlov/forvaltningslov.

b) *Kommunedelsutvalg*

En spesiell type faste utvalg er *kommunedelsutvalgene*. Det karakteristiske for disse er at de - i motsetning til de ordinære faste utvalg - har et bestemt, avgrenset geografisk virkeområde, jf. kommuneloven § 25. Kommunestyret står friere til å delegerer budsjettmyndighet til kommunedelsutvalg enn til regulære faste utvalg.

Det finnes også enkelte bestemmelser om kommunedelsutvalg i særlovgivningen. Etter lov om kommunalt helse- og sosialstyre § 1, barnehageloven § 6 og grunnskoleloven § 26 er det anledning til å opprette særskilte kommunedelsutvalg på de områdene som disse lovene regulerer. Det er etter gjeldende rett ikke anledning til å innføre direkte valg til kommunedelsutvalg.

Kommunestyret har vid adgang til å delegerer myndighet etter kommuneloven til kommunedelsutvalgene, mens delegasjonsadgangen etter særlovgivningen er mer begrenset. Når det gjelder den historiske utviklingen på dette området, vises det til Kommunelovutvalgets utredning side 121/123. Det er særlig de større kommunene som har etablert ordninger med kommunedelsutvalg.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget viser til at en viktig faktor ved opprettelse av kommunedelsutvalg er borgernes mulighet til å delta i politisk virksomhet og påvirke utformingen av tjenestetilbudet. Det skapes større nærhet mellom de som styrer og de som blir styrt, noe som kan gjøre det lettere å fange opp initiativ, iverksette målrettede tiltak og få tilbakemeldinger. Tjenestene vil også kunne bli raskere

og bedre dersom ordningen kombineres med desentralisering av tjenesteadministrasjonen.

Det er likevel etter utvalgets oppfatning ikke aktuelt å pålegge kommunene å opprette kommunedelsutvalg. Av praktiske årsaker foreslås det imidlertid at der ordningen innføres, skal en kommunedel bestå av en eller flere av de stemmekretser som opprettes til kommunestyrevalget, jf. § 11 i utvalgets lovforslag.

Lovutvalget anser det ikke formålstjenlig å tillegge kommunedelsutvalgene bestemte oppgaver i loven, særlig fordi kommunene selv må avgjøre om de ønsker å opprette ordningen. Det er imidlertid etter utvalgets oppfatning en klar forutsetning at kommunedelsutvalgene gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang når det gjelder forhold som angår kommunedelen, dersom de skal kunne fungere etter sin hensikt. En annen forutsetning er at det også skjer en administrativ desentralisering. Utvalget understreker imidlertid at ikke alle kommunale oppgaver eger seg for desentralisering til kommunedelsutvalg. Oppgaver som nødvendiggjør et helhetssyn på den kommunale forvaltning og som går på tvers av kommunedelene, f.eks. økonomisk og fysisk planlegging og investeringer, må alltid behandles av de sentrale kommunale organer. Dersom kommunedelsutvalgene får for mye myndighet og blir for selvstendige, kan det føre til fragmentering av forvaltningen av kommunen og skape uklarhet om det alminnelige ansvar som kommunestyret har for virksomheten.

Lovutvalget legger til grunn at det, på samme måte som i dag, som utgangspunkt bør gjelde de samme regler for kommunedelsutvalg som for faste utvalg.

Utvalgets *flertall* foreslår et viktig unntak når det gjelder valg. Flertallet vil åpne for at kommunestyret skal kunne bestemme at medlemmer til kommunedelsutvalg velges ved direkte valg, jf. § 11 nr. 1 i NOU-forslaget. Dette innebærer at innbyggerne i kommunedelen selv velger utvalgets medlemmer. Etter flertallets oppfatning vil direkte valg kunne gi innbyggerne en sterkere følelse av deltakelse og innflytelse, samtidig som det gjenspeiler innbyggernes velgerpreferanser på en bedre måte enn ved indirekte valg. Det vil også bidra til å skape klarere ansvarforhold mellom kommunedelsutvalget og innbyggerne. Spørsmålet om direkte valg har vært drøftet i flere offentlige utredninger m.v. Flertallet viser til at både Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, Stortingets kommunal- og miljøvernkomite (Innst.S.nr. 283 (1979-80)) og Regjeringen (i langtidsprogrammet for 1982-85) har gått inn for direkte valg. Tiden

synes nå å være moden for å gi adgang til direkte valg til kommunedelsutvalg i de kommuner som ønsker det.

Kommunestyrets vedtak om å innføre direkte valg vil etter flertallets forslag ikke binde kommunen til dette på ubestemt tid. Det vil ikke være noe i veien for å gå tilbake til indirekte valg i forbindelse med neste valgperiode. Flertallet foreslår imidlertid at kommunestyret ikke skal ha anledning til å nedlegge eller omorganisere kommunedelsutvalg i valgperioden, når utvalget er valgt ved direkte valg, jf. § 11 nr. 5 i NOU-forslaget.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal kunne stille valgliste ved direkte valg av kommunedelsutvalg, foreslår flertallet at valgloven § 25 nr. 1 d) skal gjelde tilsvarende, jf. § 11 nr. 2 i forslaget. Det er etter denne bestemmelsen tilstrekkelig for godkjenning at listeforslaget er underskrevet av like mange personer som det skal velges medlemmer til kommunedelsutvalget. Det vil således ikke være noe vilkår for å stille liste ved valg til kommunedelsutvalget at vedkommende parti/gruppe også stiller liste ved kommunestyrevalget.

Utvalgets *mindretall* (to medlemmer) mener at en såpass vidtgående reform som direkte valg til kommunedelsutvalg bør prøves ut i et begrenset antall kommuner før det gis generell adgang til å innføre det. Mindretallet viser til at direkte valg kan bidra til å skape uklarhet om hvor ansvaret og den faktiske beslutningsmyndighet ligger i kommunen. Det er videre et spørsmål om hvor mange nivåer det kan være direkte valg til uten at det skapes et så komplisert system at det går utover valgdeltakelsen. En politisk sammensetning i kommunedelsutvalgene som avviker fra kommunestyrets sammensetning vil også kunne skape sterke styringsproblemer internt i den enkelte kommune.

Høringsinstansene

Det er få av høringsinstansene som har merknader til at lovutvalget ønsker å videreføre muligheten til å opprette kommunedelsutvalg for avgrensede deler av kommunen.

Endel høringsinstanser er imidlertid skeptiske til utvalgets forslag om å åpne for direkte valg til kommunedelsutvalgene. Motstanden mot direkte valg begrunnes hovedsaklig med at dette vil dyrke fram pressgrupper, skape splid i kommunen og føre til økt administrasjon. Det er også enkelte høringsinstanser som mener at direkte valg til kommunedelsutvalg bør gjøres obligatorisk, bl.a. Miljøpartiet De Grønne og Norsk Sosionomforbund.

To av bydelsutvalgene i Oslo kommune har uttalt seg spesielt til forslaget om kommunedelsutvalg. De mener at loven bør inneholde en bestemmelse om at medlemmer av kommunedelsutvalg skal være bosatt i kommunedelen uansett om utvalget velges av kommunestyret eller ved direkte valg. Bydelsutvalgene foreslår videre at loven skal gi hjemmel for at kommunedelsutvalgene kan opprette underutvalg (faste utvalg) og delegere myndighet til disse. Det foreslås videre at administrasjonssjefen i kommunedelen bør underlegges kommunedelsutvalget.

Departementets merknader

Departementet er enig med lovutvalget i at også den nye kommuneloven bør inneholde regler som gir kommunene anledning til å opprette kommunedelsutvalg, og kan i hovedtrekk slutte seg til utvalgets forslag og begrunnelse med et viktig unntak når det gjelder valg av utvalgene, se nedenfor. Departementet legger særlig vekt på at opprettelse av kommunedelsutvalg vil kunne gi innbyggerne i kommunen økte muligheter til å påvirke utformingen av tjenestetilbudet og skape større nærhet mellom de som styrer og de som blir styrt.

Erfaringer hittil tyder på at interessen for kommunedelsutvalg er størst i store kommuner og særlig i de store bykommunene, og det anses derfor ikke aktuelt å pålegge kommunene å opprette kommunedelsutvalg og heller ikke å tillegge utvalgene bestemte oppgaver i loven. Dette må avgjøres av kommunestyret utfra lokale forhold.

Etter NOU-forslaget står kommunestyret ganske fritt til å delegere myndighet til kommunedelsutvalget når det gjelder forhold som angår kommunedelen. Departementet er enig med lovutvalget i at det er en forutsetning for at utvalgene skal fungere etter sin hensikt, at de gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang innenfor sitt område, og at delegasjon av myndighet følges opp av en administrativ desentralisering. Økonomisk og fysisk planlegging samt investeringer og andre oppgaver som krever et helhetssyn på kommunens forvaltning vil imidlertid ikke egne seg for delegasjon til kommunedelsnivå, men vil måtte behandles av sentrale kommunale organer.

Kommunedelsutvalg kan - i likhet med faste utvalg - opprette arbeidsutvalg og delegere en viss myndighet til disse og til utvalgets leder, se nærmere om dette pkt. 5.1.7 nedenfor. Departementet finner det forøvrig riktig at den nærmere organisering av kommunedelen avgjøres av kommunestyret.

Departementet kan ikke slutte seg til at det gis en generell adgang til å innføre direkte

valg til kommunedelsutvalg slik utvalgets flertall foreslår. Departementet kan her i hovedsak slutte seg til mindretallets begrunnelse og legger betydelig vekt på at direkte valg vil kunne bidra til å skape klarhet om hvor ansvaret og den faktiske beslutningsmyndighet i kommunen ligger, og skape styringsproblemer internt i den enkelte kommune, særlig hvis kommunedelsutvalget får en sammensetning som avviker fra kommunestyrets sammensetning. Direkte valg vil dermed kunne føre til at det i realiteten innføres et tredje forvaltningsnivå i kommuner som har opprettet kommunedelsutvalg. Departementet vil også peke på at man i Norge ikke har noen erfaring med direkte valg til underkommunalt nivå.

Departementet ser samtidig de hensyn flertallet peker på, som kan tale for direkte valg, men er av den oppfatning at det kan være uheldig å gå for raskt fram her. Departementet vil derfor foreslå at det i proposisjon om ny lov som skal avløse frikommuneloven av 2. mai 1986 nr. 16 åpnes for at det kan drives forsøk med direkte valg til kommunedelsutvalg. Denne proposisjonen vil bli lagt fram for Stortinget våren 1992.

På denne bakgrunn foreslår departementet at kommunedelsutvalg - som etter gjeldende rett - velges av kommunestyret. Om valgbarhet gjelder de samme bestemmelser som for faste utvalg. Departementet finner det ikke naturlig å begrense kretsen av valgbare til innbyggere i kommunedelen når kommunedelsutvalget velges ved indirekte valg.

Departementet vil dessuten vise til at det ikke er noe til hinder for at kommunestyret tar hensyn til valgresultatet i kommunedelen ved sammensetning av utvalget, hvis det er enighet om det.

c) Styre for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner

Kommunestyret/fylkestinget kan opprette styre/råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift, jf. kommuneloven § 26/fylkeskommuneloven § 28. Dette er vanligvis organer som driver mer forretningspreget virksomhet, f.eks. styre for et el-verk, og formålet med å skille ut deler av virksomheten som egne bedrifter er å oppnå en mest mulig rasjonell og effektiv bedriftsledelse. Det er imidlertid ikke noe vilkår etter loven at det dreier seg om forretningspreget virksomhet.

Hverken kommuneloven eller fylkeskommuneloven har egne bestemmelser om institusjoner. Med institusjon siktes det til organisatoriske enheter av mer samfunnsmessig karakter - skoler, helseinstitusjoner o.l. Det er imidlertid ingen klar grense mellom bedrifter

og institusjoner i forhold til kommuneloven § 26/fylkeskommuneloven § 28 selv om disse bestemmelsene først og fremst tar sikte på virksomheter av mer forretningsmessig karakter. Forøvrig vil de alminnelige regler om valg av nemnder, sammensetning, funksjonstid osv. i kommuneloven/fylkeskommuneloven gjelde tilsvarende også for institusjonsstyrer, i den utstrekning det ikke er fastsatt egne bestemmelser for disse i eller i medhold av lov.

Særlovgivningen har ikke egne bestemmelser om kommunale/fylkeskommunale bedrifter. Det er derimot fastsatt en rekke bestemmelser om institusjoner og organiseringen av dem, f.eks. lov om videregående opplæring § 27 som fastsetter at alle videregående skoler skal ha et skoleutvalg og dessuten lærerråd, råd for andre tilsatte og elevråd (§§ 29-31). Det er store variasjoner i hvordan reglene er utformet og hvor detaljerte de er. Dersom særlovgivningen ikke har egne regler om styreordningen for institusjoner, gjelder som alminnelig regel at kommunen/fylkeskommunen selv avgjør om de ønsker å ha egne institusjonsstyrer.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår egne bestemmelser i kommune- og fylkeskommuneloven om styre for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner, men finner ikke grunn til å lovfeste forskjellige regler for bedrifter og institusjoner. Etter forslaget skal kommune- og fylkeskommunelovens regler gjelde *også i forhold til særlovgivningen*, medmindre særlige forhold tilsier noe annet.

Kommunestyret/fylkestinget bør, som nå, selv kunne avgjøre om det skal opprettes eget styre for en bedrift eller institusjon. I motsetning til det som gjelder i dag, ser ikke utvalget noen grunn til at kommunestyret/fylkestinget ikke skal kunne delegerer sin myndighet til å opprette styre. Denne myndigheten kan derfor delegeres til faste utvalg. Forøvrig foreslås det at hovedtrekkene i gjeldende lovgivning opprettholdes.

Utvalget foreslår en viktig endring når det gjelder styrets sammensetning. Det vises til at styrets funksjoner vil være knyttet til *driften* av vedkommende bedrift eller institusjon og at styret således ikke har noen klart definert *politisk* funksjon. Av den grunn finner utvalget at det *ikke er nødvendig at disse styrene er helt eller delvis politisk sammensatt*, dvs. valgt av kommunestyret eller fylkestinget. På denne bakgrunn foreslås det at kommunestyret/fylkestinget skal kunne sette sammen bedrifts- og institusjonsstyrene på *fritt grunnlag* uten å være bundet av krav om politisk re-

presentativitet. Forslaget innebærer bl.a. at kommunestyret/fylkestinget kan overlate til administrasjonssjefen helt eller delvis å oppnevne medlemmer til styret, eller at de velges av de ansatte ved vedkommende bedrift/institusjon.

Høringsinstansene

Langt de fleste høringsinstansene har ingen merknader til utvalgets forslag til bestemmelser om styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter og institusjoner. Det er imidlertid enkelte av høringsinstansene som er negative til utvalgets forslag. Dette begrunnes bl.a. med:

- forslaget vil føre til at brukerstyring overtar for representativt demokrati
- det bør være obligatorisk at styrene oppnevnes av et politisk organ
- hvis administrasjonen får myndighet til å oppnevne medlemmer, vil det føre til sammenblanding av politikk og administrasjon
- det bør lovfestes at det skal være et flertall av politisk valgte i disse organene

Departementets merknader

Departementet er i hovedsak enig i utvalgets forslag til lovbestemmelse om styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter og institusjoner, men har merknader når det gjelder adgangen til å delegerer myndighet til å opprette styre for bedrift/institusjon, styrets sammensetning og forslaget om at kommunelovens regler også skal gjøres gjeldende for særlovgivningen.

Departementet er enig med lovutvalget i at organisasjonsfriheten bør gjelde for bedrifter og institusjoner på samme måte som andre folkevalgte organer, og at kommunestyret/fylkestinget selv bør kunne bestemme om det skal opprettes eget styre for driftsrelatert virksomhet. Departementet ser ingen grunn til å skille mellom bedrifter og institusjoner her, og viser til at lovutvalgets forslag til bestemmelse er så fleksibel at den gir rom for individuell tilpasning til de enkelte typer av virksomhet.

Kommunelovutvalget foreslår en utvidelse i forhold til gjeldende rett ved at myndigheten til å opprette styre for bedrifter og institusjoner kan delegeres til faste utvalg. Etter departementets oppfatning vil det bero på en hensiktsmessighetsvurdering om det opprettes et eget styre for en bedrift/institusjon eller om forvaltning av virksomheten legges til et fast utvalg. Departementet mener derfor at det bør gjelde de samme regler for opprettelse av bedrifts- og institusjonsstyrer som for faste

utvalg slik at heller ikke myndighet til å opprette styre for bedrifter/institusjoner skal kunne delegeres. Departementet er imidlertid enig med lovutvalget i at kommunestyret/fylkestinget skal kunne delegerer myndighet til å oppnevne medlemmer til styrene til andre, se nedenfor.

Etter utvalgets forslag vil styrenes funksjoner være knyttet til driften av vedkommende bedrift eller institusjon, og de vil dermed ikke ha noen klart definert politisk funksjon. På denne bakgrunn er det ikke noen nødvendighet at styrene sammensettes helt eller delvis på politisk grunnlag, i motsetning til det som gjelder for kommunestyre/fylkesting og faste utvalg. Departementet kan slutte seg til forslaget om at kommunestyret/fylkestinget kan overlate til administrasjonen eller til de ansatte i bedriften eller institusjonen å velge medlemmer til styret. Forslaget innebærer at driftsledelsen kan legges til et styre med faglig og administrativ kompetanse, og vil dessuten gi mulighet for reell medbestemmelse for de ansatte på områder som er direkte relatert til deres egne arbeidsforhold. Spørsmålet om ansattes medbestemmelse i kommunale og fylkeskommunale organer er forøvrig nærmere omtalt nedenfor i pkt. 5.2.3.

Etter departementets oppfatning bør det også åpnes for at kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at brukerne av en institusjon, f. eks. pasienter/klienter/pårørende ved sosial- og helseinstitusjoner eller elever/foreldre ved skoler, kan oppnevne representanter til styret. *Brukerrepresentasjon* vil antagelig være mest aktuelt ved institusjoner etter særlovgivningen, men departementet ser ingen grunn til å skille mellom styre opprettet etter kommuneloven og styre opprettet etter særlovgivningen her. De forskjellige alternativene i bestemmelsen kan brukes sammen slik at styret for en institusjon f.eks. kan sammenettes både av representanter oppnevnt av administrasjonssjefen, de ansatte, brukerne og politisk valgte representanter valgt av kommunestyret/fylkestinget, eventuelt av et fast utvalg etter delegasjonsvedtak.

De bestemmelsene som finnes i særlovgivningen om styre for institusjoner bør gjennomgå med sikte på å vurdere om det er behov for å opprettholde dem, se kap. 15. Som det fremgår av det som er sagt der, mener departementet at bestemmelser av denne typen bare bør opprettholdes der det foreligger særlige behov.

d) Komiteer

Kommuneloven/fylkeskommuneloven inneholder videre bestemmelser om (ad hoc) komiteer, jf. kommuneloven § 28/fylkeskom-

muneloven § 30. Dette er organer som opprettes for å ta seg av én bestemt oppgave, f.eks. å utrede behovet for aldershjemsplasser i en kommune eller gjennomføre et konkret utbyggingstiltak. Komiteens virksomhet opphører når oppgaven er utført, med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Lovutvalget foreslår at de gjeldende regler om komiteer gjentas i den nye kommune- og fylkeskommuneloven. Utvalget har vurdert å sløyfe regler om komiteer, men har funnet det praktisk å ha slike regler fortsatt, jf. § 9 nr. 5 i NOU-forslaget.

Forslaget innebærer at kommunestyret/fylkestinget fortsatt står fritt til å avgjøre om det skal opprettes (ad hoc) komiteer til forberedende behandling av saker eller til å utføre bestemte verv. Myndigheten til å opprette komiteer kan delegeres til andre folkevalgte organer. På samme måte som for faste utvalg, kan oppnevningorganet når som helst nedlegge eller omorganisere en komitee, jf. § 9 nr. 6 i NOU-forslaget.

Selv om komiteer først og fremst er rådgivende organer, peker utvalget på at det kan være praktisk at de gis en viss avgjørelsesmyndighet. Det foreslås derfor at komiteer - på samme måte som etter gjeldende rett - kan gis myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag, jf. § 9 nr. 5 i utvalgets forslag.

Høringsinstansene

Det er ingen merknader fra høringsinstansene til utvalgets forslag om å videreføre kommunelovens og fylkeskommunelovens bestemmelser om (ad hoc) komiteer i den nye loven.

Departementets merknader

Departementet har ingen merknader til lovutvalgets forslag til bestemmelser om komiteer og slutter seg til forslaget.

5.1.6 Ordfører og fylkesordfører

Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 3 at alle kommuner skal ha en *ordfører*. Ordføreren velges av kommunestyret blant formannskapets medlemmer. Funksjonsperioden er 2 år.

Ordførerens hovedoppgave etter loven er å være møteleder for kommunestyret og formannskapet. Han/hun har dessuten rett til å møte i alle nemnder med tale- og forslagsrett, men kan ikke stemme uten å være valgt til

medlem. Ordføreren er ikke nødt til å utøve møteretten selv, men kan - etter nærmere bestemmelse av kommunestyret - la seg representere ved et annet medlem av formannskapet.

Ordføreren har ingen avgjørelsesmyndighet direkte i medhold av kommuneloven, men det er sikker rett at han/hun kan delegeres en viss, begrenset avgjørelsesmyndighet, f.eks. i form av feriefullmakt.

Ordføreren har også enkelte utadrettede funksjoner etter loven. Ordføreren er kommunens rettslige representant - det vil si at han/hun opptrer på vegne av kommunen i rettssaker - og underskriver på kommunens vegne, hvis ikke annet er bestemt. Ordføreren kan imidlertid normalt ikke forplikte kommunen på egen hånd.

Kommunene er pålagt å ha en varaordfører, som fungerer i ordførers sted, når han/hun har forfall.

Etter fylkeskommuneloven § 4 skal alle fylkeskommuner ha en *fylkesordfører*, valgt av fylkestinget blant fylkesutvalgets medlemmer. Funksjonene er de samme som ordføreren har i kommunene. Det vil bl.a. si at han/hun er møteleder i fylkestinget og fylkesutvalget. Fylkeskommunene skal også ha en fylkesvaraordfører. Funksjonstiden for fylkesordfører og fylkesvaraordfører er 4 år.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget ønsker å opprettholde ordfører/fylkesordførerinstitusjonen som lovfestet ordning, jf. § 8 i NOU-forslaget, og foreslår at gjeldende regelverk i hovedtrekk videreføres. Lovutvalget har lagt vekt på at ordfører- og fylkesordførerinstitusjonen er en tradisjonsrik institusjon med en rotfestet posisjon i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Utvalget understreker viktigheten av at kommunene/fylkeskommunene har en politisk frontfigur både innad og utad, og peker på at ordføreren/fylkesordføreren kan spille en viktig rolle som bindeledd og formidler mellom folkevalgte organer og administrasjonen.

Det foreslås enkelte endringer i reglene om ordførerens/fylkesordførerenes møterett i kommunale/fylkeskommunale nemnder. Etter forslaget får ordføreren/fylkesordføreren møte- og talerett, ikke forslagsrett. Utvalget foreslår en utvidelse i forhold til dagens regler ved at ordføreren/fylkesordføreren kan la seg representere ved et annet medlem av fylkestinget/kommunestyret. Etter gjeldende rett kan ordføreren/fylkesordføreren som nevnt bare la seg representere ved et medlem av formannskapet/fylkesutvalget etter kommunestyrets/fylkestingets nærmere bestemmelse.

Utvalget foreslår en vesentlig utvidelse i adgangen til å delegere myndighet til ordfører/fylkesordfører. Bakgrunnen er at det i praksis har vist seg å være behov for en slik adgang, og det vises til det paradoksale i at både lederen av en nemnd og administrasjonssjefen etter gjeldende rett kan delegeres mer myndighet enn ordfører/fylkesordfører. Etter Kommunelovutvalgets forslag kan ordfører/fylkesordfører, på samme måte som administrasjonssjefen, gis myndighet i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Lovutvalget foreslår videre at funksjonstiden bør være 4 år, både for ordfører og fylkesordfører. Utvalget legger her hovedvekten på sammenfall mellom funksjonsperiode og valgperiode, og betydningen av kontinuitet og stabilitet i vervet.

Ordningsen med en varaordfører/fylkesvaraordfører som kan tre inn når ordfører/fylkesordfører har forfall, foreslås opprettholdt, og med de samme regler for valg og funksjonstid som for ordfører/fylkesordfører.

Etter de gjeldende regler vil (fylkes)varaordføreren alltid rykke opp, uavhengig av om ordføreren/fylkesordføreren trer midlertidig eller endelig ut av vervet. Utvalget vil opprettholde denne ordningen ved midlertidig uttreden. Derimot foreslås det en endring i de tilfeller hvor ordfører/fylkesordfører trer endelig ut av vervet. I disse tilfelle skal det alltid velges ny ordfører/fylkesordfører. Begrunnelsen er at det da oppstår en definitiv ny politisk situasjon, og at det kan virke uheldig å la (fylkes)varaordføreren tre automatisk inn. Dette er i samsvar med det som allerede i dag gjelder for ledere av nemnder. Utvalget foreslår at det fastsettes som et alminnelig prinsipp i den nye kommune- og fylkeskommuneloven at det alltid skal holdes nyvalg når lederen i et folkevalgt organ trer endelig ut av vervet.

Høringsinstansene

Det er få merknader fra høringsinstansene til lovutvalgets forslag på dette punktet. Noen få av kommunene vil opprettholde 2 års valgperiode for ordføreren.

Departementets merknader

Departementet kan i hovedsak slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag til lovbestemmelser om ordfører/fylkesordfører, men har merknader til den vesentlige utvidelsen av delegasjonsadgangen utvalget foreslår.

Utvalgets forslag er i store trekk en videreføring av gjeldende bestemmelser i kommuneloven og fylkeskommuneloven, med enkel-

te endringer. Endel bestemmelser som er regulert i gjeldende kommunelover, f.eks. at ordføreren har krav på arbeidshjelp, anses som overflødige og foreslås ikke videreført.

Departementet er enig med lovutvalget i at funksjonstiden bør være 4 år for både ordfører og fylkesordfører, og legger - i likhet med utvalget - avgjørende vekt på hensynet til sammenfall med kommunestyrets og fylkestingets valgperiode og hensynet til stabilitet og kontinuitet i vervet. Departementet viser også til at valgperioden for fylkesordfører er 4 år i dag, en ordning som synes å ha fungert tilfredstillende.

Departementet er videre enig i forslaget om at det skal holdes nyvalg på ordfører/fylkesordfører når denne trer endelig ut av vervet, og kan slutte seg til lovutvalgets begrunnelse.

Departementet kan imidlertid ikke fullt ut slutte seg til den vesentlige utvidelsen av adgangen til å delegere myndighet til ordfører/fylkesordfører som utvalget foreslår, og viser til drøftelsen av dette spørsmålet i pkt. 5.1.7.

Om ordførerens/fylkesordførerens stilling når kommunen/fylkeskommunen har innført parlamentarisk styringsform, se pkt. 5.3.2.

5.1.7 Delegasjon

Med delegasjon siktes det til at et overordnet organ, f.eks. kommunestyret, tildeler et underordnet organ, f.eks. et fast utvalg, myndighet til å treffe avgjørelser i nærmere angitte saker.

Delegasjon av myndighet innebærer ikke frasingelse av myndighet. Den myndighet som delegeres kan når som helst tas tilbake. Det delegerende organ kan også fastsette retningslinjer for hvordan myndigheten skal utøves, både ved generelle retningslinjer og ved f.eks. å stille krav om at visse vedtak skal treffes med kvalifisert flertall. Dette er ikke særskilt lovregulert, men ligger implisitt i de alminnelige, ulovfestede regler for delegasjon. I dette ligger også at det delegerende organ kan omgjøre de vedtak som treffes i samme utstrekning som det kan omgjøre sine egne vedtak.

Gjeldende rett

a) Delegasjon av myndighet etter kommunelovene

Kommuneloven § 19/fylkeskommuneloven § 21 åpner for at kommunestyret/fylkestinget kan delegere myndighet til underliggende organer, jf. uttrykket «...etter bestemmelse av kommunestyret (fylkestinget)». Kommuneloven § 24/fylkeskommuneloven § 26 har nærmere regler om hvilken myndighet som kan delegeres til *formannskapet* og *fylkesutval-*

get. Delegasjonskompetansen er negativt begrenset. Det vil si at kommunestyret/fylkestinget kan delegere all myndighet som ikke er uttrykkelig unntatt i disse bestemmelsene. Fullt ut gjelder dette likevel ikke. Kommunestyret/fylkestinget kan f.eks. ikke delegere til formannskap/fylkesutvalg å fastsette medlemstallet i kommunestyret/fylkestinget, selv om dette ikke klart framgår av §§ 24/26. Begrensningene i delegasjonsadgangen etter disse bestemmelser gjelder ellers først og fremst viktige økonomiske disposisjoner, bl.a. låneopptak, og tilsetting av nøkkelpersonell, f.eks. å tilsette lederen for administrasjonen.

Kommunestyret/fylkestinget kan delegere avgjørelsesmyndighet til *faste utvalg* i samme utstrekning som til formannskap/fylkesutvalg, bortsett fra at faste utvalg ikke kan gis myndighet til å ansette leder av forvaltningsgren (etatsjefer), jf. kommuneloven § 25/fylkeskommuneloven § 27. *Styre og råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift* kan delegeres den samme myndighet som formannskap/fylkesutvalg, dersom bedriften «ikke forutsettes å trenge stadig tilskudd ... til driftsutgifter utenom renter» fra kommunestyret eller fylkestinget, jf. kommuneloven § 26/fylkeskommuneloven § 28. I disse tilfellene kan styret/rådet også gis myndighet til å fastsette eget budsjett og til å opprette/nedlegge stillinger. Til *styre for inter(fylkes)kommunalt tiltak* har kommunestyret/fylkestinget en meget vid adgang til å delegere myndighet. Slik delegasjon er imidlertid avhengig av statlig godkjenning, jf. kommuneloven § 59 nr. 7/fylkeskommuneloven § 60 nr. 5. *Komiteer* kan bare delegeres myndighet til å avgjøre «enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag», f.eks. at en byggekomite får fullmakt til å ta stilling til innkomne anbud.

Delegasjonen skjer til organet som sådant. Viderelegasjon (subdelegasjon) kan bare skje i den utstrekning det må anses hjemlet - uttrykkelig eller underforstått - i delegasjonsvedtaket. Det er likevel antatt at formannskapet normalt kan videredelegere myndighet til å avgjøre enkeltsaker.

Av kollegieprinsippet følger det at kommunestyret/fylkestinget som hovedregel ikke kan delegere myndighet til enkeltmedlemmer av folkevalgte organer. Unntak fra hovedregelen er fastsatt i kommuneloven § 31a/fylkeskommuneloven § 33a, se nedenfor.

Hverken kommuneloven eller fylkeskommuneloven har særlige regler om delegasjon til *ordfører* eller *fylkesordfører*. Etter kommuneloven § 24 nr. 1/fylkeskommuneloven § 26 nr. 1 kan imidlertid kommunestyret/fylkes-

tinget delegerer en viss myndighet i saker som gjelder fast eiendom (også) til ordfører/fylkesordfører, jf. uttrykket «noen annen». Det er også vanlig at ordfører/fylkesordfører delegerer myndighet til å treffe nødvendige avgjørelser i forbindelse med ferier.

Administrasjonssjefen og etatsjefer (leder av forvaltningsgren) kan delegeres myndighet i «enkelt saker eller typer av saker som må anses kurante», jf. kommuneloven § 31a/fylkeskommuneloven § 33a. Tilsvarende gjelder for delegasjon av avgjørelsesmyndighet til lederen av en nemnd eller et arbeidsutvalg på minst tre medlemmer.

b) Delegasjon av myndighet etter særlov

Hvorvidt kommunestyret/fylkestinget kan delegerer myndighet etter særlov, må avgjøres på grunnlag av fortolkning av vedkommende særlov. Særlovgivningen har i liten utstrekning konkrete bestemmelser om kommunestyrets/fylkestingets adgang til å delegerer myndighet. Det er antatt at kommunestyret/fylkestinget må kunne delegerer særlovmyndighet til formannskap/fylkesutvalg, hvis det ikke foreligger klare holdepunkter for det motsatte i f.eks. lovtekst eller forarbeider.

c) Hastekompetanse

Formannskapet/fylkesutvalget har etter gjeldende kommunelover kompetanse til å tre i kommunestyrets/fylkestingets sted og fatte vedtak på kommunens/fylkeskommunens vegne i saker som haster så mye at det ikke er tid eller anledning til å legge saken fram for kommunestyret/fylkestinget til avgjørelse (hastekompetanse), jf. kommuneloven § 22/fylkeskommuneloven § 24. Fylkesutvalget kan i tillegg fatte vedtak i saker som ikke er så viktige at fylkestinget bør innkalles. Kommunestyret/fylkestinget skal orienteres om vedtak som treffes i medhold av disse bestemmelsene.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget understreker i sin utredning betydningen av politisk helhetsstyring i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og går inn for at all kompetanse i kommunene/fylkeskommunene i utgangspunktet skal ligge hos kommunestyret/fylkestinget og at disse skal ha frihet til å organisere virksomheten etter behov. Dette forutsetter at kommunestyret/fylkestinget gis betydelig frihet til å delegerer sin myndighet til underliggende folkevalgte organer og til administrasjonen.

Ved delegasjon til underliggende politisk sammensatte folkevalgte organer - *faste ut-*

valg - går Kommunelovutvalget inn for at kommunestyret/fylkestinget skal kunne delegerer all myndighet hvis ikke særlige hensyn tilsier noe annet. Dette gjelder også myndighet kommunestyret/fylkestinget har etter særlov. Der det foreligger særlige hensyn som tilsier delegasjonsforbud, bør dette uttrykkelig lovfestes. Utvalget viser til at forbud først og fremst bør knyttes til saker som har et klart overordnet styringsformål, f.eks. vedtak om kommuneplan/fylkesplan, økonomiplan og årsbudsjett, fastsetting av medlemstall i kommunestyret/fylkestinget, overgang til parlamentarisk styringsform o.l. Utvalget vil forøvrig opprettholde prinsippet i de gjeldende kommunelover om at rammene for delegasjonsadgangen er avhengig av hvem det delegeres til. Det bør fortsatt være større adgang til delegasjon til folkevalgte organer enn til administrasjonen, og større adgang til å delegerer til folkevalgte organer enn til enkeltmedlemmer.

Begrensningene i delegasjonsadgangen framgår ikke av noen enkelt bestemmelse i lovutkastet, men uttrykkes gjennom formuleringen «kommunestyret (fylkestinget) *selv* avgjør» etc. (uthevet her).

Kommunestyret/fylkestinget kan etter NOU-forslaget § 10 opprette *styrer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner*. Utvalget foreslår at slike styrer skal kunne delegerer myndighet som har direkte sammenheng med bedriftens/institusjonens virksomhet. I samme omfang vil et kommunestyre/fylkesting også kunne tildele myndighet til styrer for inter(fylkes)kommunale tiltak.

Kommuneråd/fylkesråd etter en parlamentarisk styringsform kan, etter utvalgets forslag, delegerer den samme myndighet som faste utvalg, jf. § 19 nr. 4 i NOU-forslaget. Se nærmere om dette i pkt. 5.3.2.

Når det gjelder delegasjon av myndighet til *ordfører/fylkesordfører, enkeltmedlemmer* av underliggende folkevalgte organer og til *administrasjonen*, viser lovutvalget til at det i praksis har vist seg å være behov for å kunne delegerer myndighet også til disse. Utvalget foreslår derfor en viss utvidelse av delegasjonsadgangen i forhold til gjeldende rett.

Den ytre ramme for delegasjon til ordfører/fylkesordfører bør være den samme som for all delegasjon, se ovenfor. I tillegg mener utvalget at delegasjonsadgangen bør begrenses til enkelt saker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, for ikke å bryte for sterkt med prinsippet om at avgjørelser bør ligge til de folkevalgte organer som sådanne, jf. § 8 nr. 5 i NOU-forslaget. Etter denne bestemmelsen kan også kommunale/fylkes-

kommunale nemnder delegere myndighet til ordfører/fylkesordfører dersom ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet.

Hva som ligger i uttrykket «prinsipiell betydning», vil særlig avhenge av vedtakets karakter og konsekvenser for kommunen/fylkeskommunen. Formuleringen gir et vidt spillerom for kommunestyret/fylkestinget til å vurdere hva som i det enkelte tilfelle anses forsvarlig og hensiktsmessig. Det ligger heller ikke noe krav om at et delegasjonsvedtak skal være enstemmig. Sterk uenighet blant de folkevalgte med hensyn til om en sakstype skal delegeres behøver ikke bety at de aktuelle enkeltavgjørelser er av prinsipiell betydning.

Etter lovutvalgets forslag skal de samme begrensninger som for delegasjon til ordfører/fylkesordfører gjelde for intern delegasjon i faste utvalg og kommunedelsutvalg til utvalgets leder eller et arbeidsutvalg, hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet, jf. NOU-forslaget § 9 nr. 4. Disse begrensningene skal også gjelde ved delegasjon til administrasjonssjefen, jf. § 23 nr. 4, se nærmere pkt. 5.2.2.

Kommunelovutvalget viser til at utstrakt bruk av delegasjonsadgangen vil kunne redusere behovet for en hastebestemmelse, men ønsker allikevel å opprettholde en slik «nødretts»bestemmelse i loven. Siden *flertallet* i utvalget går inn for å sløyfe formannskapet og fylkesutvalget som obligatoriske organer, kan imidlertid ikke hastekompetansen legges til et bestemt folkevalgt organ i kommunen/fylkeskommunen. Flertallet går derfor inn for at kommunestyret/fylkestinget skal utpeke en eller flere bestemte nemnder som skal ha hastekompetanse, jf. NOU-forslaget § 12. I de tilfeller dette ikke er gjort, eller det ikke er mulig å kalle sammen vedkommende nemnd raskt nok, foreslår flertallet at kompetansen skal ligge til ordfører/fylkesordfører. Hvis kommunen/fylkeskommunen har innført parlamentarisk styreform, foreslår utvalget at kommunerådets/fylkesrådets leder skal ha denne kompetansen, jf. NOU-forslaget § 12 nr. 2.

Hastekompetansen skal, etter forslaget, gjelde både kommunestyrets/fylkestingets myndighet og myndighet som er lagt til underliggende folkevalgte organer. Bruk av hastekompetansen skal meddeles kommunestyret/fylkestinget eller vedkommende nemnd i førstkommande møte, noe som er i samsvar med gjeldende rett.

Utvalgets *mindretall* (tre medlemmer) mener at hastekompetansen bør ligge til økonomiutvalget, men er forøvrig enig i flertallets forslag og synspunkter.

Lovutvalget foreslår at kommune- og fyl-

keskommunelovens alminnelige regler om delegasjon skal gjelde tilsvarende for delegasjon av myndighet etter særlovgivningen. Dette forutsetter gjennomgang av delegasjonsbestemmelsene i særlovene med sikte på tilpassing til den nye kommune- og fylkeskommuneloven, se nærmere om dette kap. 15.

Høringsinstansene

Det er få merknader fra høringsinstansene til hovedtrekkene i lovutvalgets forslag til delegasjonsbestemmelser. Det er imidlertid endel av høringsinstansene som har innvendinger mot enkelte sider ved forslagene. Dette gjelder særlig:

- utvidet delegasjonsadgang til enkeltpolitikere, dvs. ordfører og leder av nemnd
- hastekompetanse til ordfører og fylkesordfører
- likelydende bestemmelser om delegasjon til ordfører/fylkesordfører og til administrasjonen kan skape uklare ansvarsforhold

Oslo kommune går i sin høringsuttalelse sterkt imot at kommunerådet skal ha kompetanse til å treffe vedtak i hastesaker på bystyrets vegne, fordi det vil bryte med det grunnleggende maktfordelingsprinsipp i et parlamentarisk system. Kommunen mener at kompetansen i hastesaker bør ligge på bystyresiden - fortrinnsvis i formannskapet.

Departementets merknader

a) Delegasjon av myndighet etter kommuneloven

Departementet er enig med utvalget i at en økt frihet til å organisere virksomheten etter lokale behov bør følges opp av økte muligheter til å delegere myndighet til underliggende organer, og kan slutte seg til Kommunelovutvalgets synspunkter og forslag når det gjelder hovedtrekkene i delegasjonsbestemmelsene. Departementet kan således slutte seg til utvalgets forslag når det gjelder delegasjon til faste utvalg, styrer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter, styrer for inter(fylkes) kommunale tiltak og komiteer. Departementet kan videre slutte seg til utvalgets forslag til delegasjonsbestemmelser for kommuneråd/fylkesråd, se nærmere omtale nedenfor i pkt. 5.3.2.

Som nevnt foran, inneholder kommuneloven § 31a og fylkeskommuneloven § 33a bestemmelser om delegasjon av myndighet til administrasjonen, lederen av en nemnd og til et arbeidsutvalg i enkeltsaker eller typer av saker som anses kurante. Departementet er

enig med lovutvalget i at bestemmelsene videreføres i den nye loven, og at delegasjonsadgangen utvides noe, se nedenfor. Se forøvrig nærmere om delegasjon av myndighet til administrasjonen nedenfor i pkt. 5.2.2.

Kommunelovene inneholder ikke tilsvarende bestemmelser for delegasjon til ordfører/fylkesordfører, men det har - som utvalget påpeker - i praksis vist seg å være behov for å kunne delegerer myndighet også til disse. Departementet stiller seg imidlertid tvilende til om det er fornuftig eller hensiktsmessig å gå så langt som utvalget gjør i å åpne for delegasjon til ordfører/fylkesordfører.

Etter departementets oppfatning kan ikke delegasjon av myndighet til ordfører/fylkesordfører uten videre sammenlignes med delegasjon til f.eks. lederen av en nemnd. Både etter utvalgets forslag og etter gjeldende rett vil lederen av en nemnd kunne delegeres myndighet innenfor vedkommende nemnds arbeidsområde, noe som vil gi bestemmelsen et langt snevrere anvendelsesområde enn delegasjon av tilsvarende myndighet til ordfører/fylkesordfører. I tillegg har utvalget foreslått likelydende bestemmelser for delegasjon til ordfører/fylkesordfører som for delegasjon til administrasjonen, noe som vil kunne føre til uklare ansvarsforhold og kompetansestrid mellom ordfører/fylkesordfører og administrasjonssjefen. Selv om det vil være opp til kommunestyret/fylkestinget å fastsette de konkrete rammene for den delegerte myndighet i sine delegasjonsvedtak, vil man etter departementets mening vanskelig kunne unngå at det i praksis vil kunne føre til uklare ansvarsforhold innad i kommunen/fylkeskommunen.

Etter departementets oppfatning vil behovet for delegasjon av myndighet til ordfører/fylkesordfører først og fremst knytte seg til ferier eller liknende situasjoner hvor det går relativt lang tid mellom hver gang de folkevalgte organene er samlet. Utover dette kan ikke departementet se at det er noe stort behov for å kunne delegerer myndighet til ordfører/fylkesordfører. Departementet mener derfor at det vil være tilstrekkelig ut fra de behov som har vist seg i praksis at ordfører/fylkesordfører kan delegeres en viss myndighet til å avgjøre hastesaker, se nedenfor. Dette vil også være best i samsvar med kollegieprinsippet om at avgjørelser bør ligge til de folkevalgte organene som sådanne.

Etter NOU-forslaget skal administrasjonen, et arbeidsutvalg og lederen i en nemnd bare kunne delegeres myndighet i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette er en utvidelse i forhold til gjeldende kommunelover som bestemmer at

delegasjon kan skje i «saker som må anses som kurante».

Departementet vil vise til at den dominerende oppfatning har vært at begrepet «kurante» trekker ganske snevre grenser for delegasjonsadgangen. Det har også i praksis vært knyttet atskillig tvil til forståelsen av begrepet. Departementet er enig med lovutvalget i at saksmengden i fylkeskommunene og de fleste kommunene nå er så stor at det ikke er praktisk mulig for de folkevalgte organene å treffe selvstendige realitetsavgjørelser i mer enn en liten del av de enkeltsaker som skal behandles og at det derfor er riktig å foreslå en oppmyking av skrankene for delegasjon til administrasjonen og internt i nemder.

Det er lite hensiktsmessig å fastsette detaljerte regler i lov som regulerer i hvilke saker avgjørelsesmyndigheten kan delegeres i disse tilfellene. Det er derfor nødvendig å finne fram til bestemmelser som gir en rimelig avveining mellom hensynet til at regelverket bør gi klare rammer for hvilken myndighet som kan delegeres og hensynet til at det bør være rom for lokale variasjoner mellom kommunene og fylkeskommunene. Etter departementets oppfatning innebærer Kommunelovutvalgets forslag en rimelig avveining av disse hensynene og departementet kan derfor slutte seg til utvalgets forslag på dette punktet.

Departementet er enig med lovutvalget i at den nye loven, på samme måte som de gjeldende kommunelover, bør inneholde en bestemmelse om kompetanse i «hastesaker». Utvalget viser til at det også for underliggende folkevalgte organer kan oppstå behov for å treffe avgjørelser utenom møtene og foreslår derfor at hastebestemmelsen skal gjelde også for disse, ikke bare for kommunestyret/fylkestinget. Departementet er enig i dette, men vil allikevel peke på at behovet for en hastebestemmelse antagelig vil være størst i saker hvor kommunestyret/fylkestinget skal treffe avgjørelse, særlig hvor disse organene har delegert myndighet i liten utstrekning. I tillegg vil bestemmelsene om telefonmøter og sirkulasjon i nemndene kunne minske behovet for å benytte hastebestemmelsen. Departementet er videre enig med lovutvalget i at bruk av hastekompetansen bare bør knyttes til tilfeller hvor det ikke er tid til å innkalle det organet som har myndighet i saken, dvs. at rette organ ikke kan innkalles uten at det skjer i strid med lovens krav om at innkalling skal skje med høvelig varsel. Dette vil gi et enklere kriterium for når kompetansen kan brukes enn fylkeskommuneloven § 24 som i tillegg gir adgang til å bruke hastekompetansen i saker som ikke er viktige nok til at fylkestinget må innkalles.

I og med at formannskapet og fylkesutvalget ikke lenger skal være obligatoriske organer i kommunene/fylkeskommunene, bør hastekompetansen legges til en eller flere faste utvalg som kommunestyret/fylkestinget bestemmer.

Departementet er enig med lovutvalget når det gjelder forslaget om subsidiær hastekompetanse for ordfører/fylkesordførere, og vil særlig vise til at det i praksis har vist seg å være behov for en slik mulighet, særlig i forbindelse med ferier o.l., se ovenfor. Tilsvarende vil gjelde for kommunerådets/fylkesrådets leder i kommuner/fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styringsform, i og med at det i disse tilfellene ikke vil være noen ordfører/fylkesordførere. Departementet vil vise til at kommunerådets/fylkesrådets leder i disse tilfellene overtar de fleste av ordførerenes/fylkesordførerenes funksjoner, se pkt. 5.3.2, og finner det derfor naturlig at det samme gjelder kompetanse i hastesaker.

Etter dette kan departementet slutte seg til lovutvalgets forslag til bestemmelse om kompetanse i hastesaker.

b) Delegasjon av myndighet etter særlovgivningen

Som nevnt foran varierer særlovgivningens regler om delegasjon en del i innhold, og bestemmelsene gir ikke uttrykk for noen ensartet linje i delegasjonsadgangen.

Departementet er enig med lovutvalget i at det vil være en betydelig fordel å få etablert et mer helhetlig delegasjonssystem, basert på de alminnelige delegasjonsregler i den nye kommuneloven. Dette vil være desto mer naturlig hvis formannskapet/fylkesutvalget og særlovnemndene ikke lenger skal være obligatorisk organer.

Departementet har imidlertid ikke foreslått konkrete endringer i særlovgivningen i denne proposisjonen, men foreslår istedet retningslinjer for en gjennomgang av særlovgivningen etter at den nye kommuneloven er vedtatt, se nærmere om dette i kap. 15.

5.1.8 Folkeavstemninger

Gjeldende rett

Kommuneloven/fylkeskommuneloven har ingen bestemmelser om folkeavstemninger. Den kommunal/fylkeskommunale forvaltning bygger på prinsippet om at det er innbyggernes representative organer som skal treffe avgjørelser, jf. kommuneloven § 19/fylkeskommuneloven § 21. Bestemmelsene innebærer at kommunestyret/fylkestinget ikke kan vedta at avgjørelse i en sak skal treffes

ved bindende folkeavstemning, med mindre det foreligger særskilt lovhjemmel. Kommunen/fylkeskommunen står imidlertid fritt til å holde rådgivende folkeavstemning før avgjørelse fattes i kommunale/fylkeskommunale organer. Det samme gjelder forskjellige typer opinionsundersøkelser o.l.

Særlovgivningen har to eksempler på rådgivende folkeavstemninger i kommunene. Begge finnes i grunnskoleloven og gjelder vedtak om endring av skolekretser og vedtak om endring av skriftlig opplæringsmål. Tilsvarende bestemmelser finnes ikke for fylkeskommunene. Det kan for øvrig vises til bl.a. forurensningsloven § 15 som bestemmer at det skal holdes et offentlig møte i de tilfelle en virksomhet kan medføre store forurensninger, for å drøfte «de forurensningsmessige følger en virksomhet kan få». Et annet eksempel er forvaltningsloven § 37 som forutsetter bred høring blant berørte institusjoner, organisasjoner m.v. ved utarbeiding av forskrifter. Et eksempel på bindende folkeavstemning fantes i den tidligere alkohollov av 1927, men bestemmelsen ble ikke videreført i alkoholloven av 2. juni 1989.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget har ikke funnet grunn til å foreslå bestemmelser om bindende folkeavstemninger i den nye kommune- og fylkeskommuneloven. Rettslig bindende folkeavstemninger vil representere et brudd på prinsippet om at beslutninger skal treffes av folkevalgte organer. Utvalget foreslår derfor at bindende folkeavstemninger, i den grad det er aktuelt, bør reguleres i særlovgivningen.

Lovutvalget peker på at en bestemmelse om at kommuner/fylkeskommuner kan holde rådgivende folkeavstemninger kan ha en viss signaleffekt og symbolverdi og dermed representere et uttrykk for det positive element i slike avstemninger. Utvalgets flertall finner likevel ikke at det er tilstrekkelig grunn til å lovfeste dette. Det vises til at adgangen til å holde rådgivende folkeavstemninger er tilstede også uten at det er uttrykkelig lovfestet, og at det synes å være en klar bevissthet i kommuner og fylkeskommuner om adgangen til å holde slike avstemninger. Flertallets forslag er heller ikke til hinder for at kommunen/fylkeskommunen kan finne ut hva innbyggerne mener om en sak på andre måter enn gjennom folkeavstemninger, f.eks. ved informasjonsmøter, opinionsundersøkelser osv. Det vises også til at utvalget foreslår en egen bestemmelse i den nye kommune- og fylkeskommuneloven som pålegger kommunene og fylkeskommunene å drive aktiv informa-

sjon om sin virksomhet. Se nærmere om dette i kap. 14.

Utvalgets mindretall (ett medlem) er enig med flertallet når det gjelder bindende folkeavstemninger. Mindretallet er også i hovedsak enig med flertallet når det gjelder verdien og hensiktsmessigheten av rådgivende folkeavstemninger, men mener at den nye loven vil gjenspeile hensynet til et bredt og aktivt lokalt folkestyre på en bedre måte hvis en bestemmelse om rådgivende folkeavstemninger tas inn i loven. Mindretallet peker på at folkeavstemningsinstituttet er et vesentlig uttrykk for borgernes direkte deltakelse i det politiske liv, og at en klarere markering av instituttet vil kunne bidra til å supplere representasjonsdemokratiet som moderne kommunalforvaltning er basert på.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har, med enkelte unntak, ingen merknader til utvalgets forslag.

Departementets merknader

Departementet ser ingen foranledning til å lovfeste adgangen til å holde rådgivende folkeavstemning, og viser til at det synes å være en klar bevissthet i kommuner og fylkeskommuner om denne muligheten i dag. Departementet er videre enig med lovutvalget i at bindende folkeavstemning ikke kan holdes uten særskilt lovhjemmel og at slik hjemmel eventuelt bør tas inn i særlov.

5.2 ADMINISTRASJONEN. ANSATTES MEDBESTEMMELSE

5.2.1 Innledning

Punkt 5.2 omhandler administrasjonens og administrasjonssjefens rolle og kompetanse i kommuner og fylkeskommuner, samt forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjonen. De spørsmål som behandles gjelder bl.a.

- administrasjonssjefens funksjon og kompetanse
- oppbygging av kommunens/fylkeskommunens administrasjon
- ansattes rettigheter og plikter, samt spørsmålet om ansattes medbestemmelse i kommunale og fylkeskommunale organer
- åremålsansettelse i kommuner og fylkeskommuner

Kommunelovutvalget ser det som viktig å trekke en klar grense mellom politiske og administrative ansvarsforhold, og foreslår på denne bakgrunn at den selvstendige funksjon

som administrasjonssjefen har i tilknytning til økonomiforvaltningen nedtones. Forøvrig bør kommuner og fylkeskommuner - etter utvalgets oppfatning - stå friest mulig til å bestemme den administrative oppbyggingen og opprette stillinger etter behov.

Kommunelovutvalgets forslag til lovbestemmelser er tatt inn i kap. 4 i NOU-forslaget og innebærer bl.a.

- at det skal ansettes *en* administrasjonssjef i alle kommuner og fylkeskommuner
- alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en kommunalt/fylkeskommunalt ansatt revisor
- forøvrig skal kommunen/fylkeskommunen stå fritt til å bygge opp administrasjonen ut fra lokale forhold. Stilling som kommunekasserer/fylkeskasserer og formannskapssekretær skal ikke lenger være lovbestemt.
- administrasjonssjefen skal ikke lenger ha lovbestemt innstillingsrett- og plikt i økonomiske saker
- en vesentlig utvidelse av delegasjonsadgangen til administrasjonen
- administrasjonssjefens tittel endres til kommunedirektør i kommunene og fylkesdirektør i fylkeskommunene
- det åpnes adgang for åremålsansettelse i ledende stillinger i kommuner og fylkeskommuner
- de ansatte kan gis representasjon i styrever for bedrifter og institusjoner, samt styre for inter(fylkes)kommunale tiltak. Forøvrig kan de ansatte ikke være representert i folkevalgte organer.

Høringsinstansene er stort sett enige i Kommunelovutvalgets forslag. Endel høringsinstanser er imidlertid skeptiske til at administrasjonssjefen ikke lenger skal ha lovbestemt innstillingsrett- og plikt i økonomiske saker og til en utvidelse av adgangen til å delegere myndighet til administrasjonen. Det er også enkelte som går imot utvalgets forslag når det gjelder administrasjonssjefens tittel.

Endel arbeidstakerorganisasjoner peker på at lovutvalgets forslag innebærer en reduksjon av de ansattes muligheter for innflytelse sammenliknet med gjeldende rett.

Departementet kan i hovedsak slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag, men med følgende unntak:

- departementet foreslår at administrasjonssjefens tittel skal være rådmann i kommunene og fylkesrådmann i fylkeskommunene.
- departementet foreslår at det tas inn en be-

stemmelse i loven som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette partsammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte, og at de ansatte gis møte- og talerett i andre nemnder når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

5.2.2 Administrasjonssjefen og administrasjonen

Gjeldende rett

Administrasjonens oppgave er å forberede saker for folkevalgte organer, iverksette vedtak truffet av folkevalgte organer og gi veiledning til publikum. Administrasjonen er ikke tillagt avgjørelsesmyndighet direkte i lov, men både kommuneloven og fylkeskommuneloven har bestemmelser om adgangen til delegasjon av myndighet til administrasjonen. Også en del særlover har slike bestemmelser.

Kommunene og fylkeskommunene har utstrakt frihet til å opprette de stillinger de ønsker og bestemme den administrative oppbygging, jf. kommuneloven § 44/fylkeskommuneloven § 41.

Kommunelovene pålegger imidlertid kommuner/fylkeskommuner å opprette enkelte stillinger. Alle kommuner/fylkeskommuner skal ha en *øverste leder for administrasjonen*, vanligvis kalt rådmann (eller kontorsjef) i kommunene og fylkesrådmann i fylkeskommunene, jf. kommuneloven § 36/fylkeskommuneloven § 38. Administrasjonssjefen er nevnt på lik linje med kommunestyre/formannskap/ordfører og fylkesting/fylkesutvalg/fylkesordfører i kommuneloven § 3/fylkeskommuneloven § 4 som styringsorgan i kommunene/fylkeskommunene.

Etter kommuneloven § 36/fylkeskommuneloven § 38 kan det ansettes flere (fylkes)rådmenn med hvert sitt arbeidsområde dersom det er behov for det. Det er bare et fåtall av kommunene og ingen av fylkeskommunene som har en slik administrasjonsordning. Hvis det ansettes flere rådmenn, skal den ene av rådmennene - «finansrådmannen» - ha de sentrale funksjonene etter kommuneloven § 37, mens de andre skal ha det nærmeste tilsyn med de grener av virksomheten som hører under dem.

Administrasjonssjefen ansettes av kommunestyret/fylkestinget, som også fastsetter hans/hennes lønns- og arbeidsvilkår, jf. kommuneloven § 36/fylkeskommuneloven § 38, begge tredje ledd. Administrasjonssjefen har etter gjeldende rett et spesielt oppsigelses-

vern, ved at vedtak om oppsigelse kan bringes inn for departementet til overprøving.

Administrasjonssjefens viktigste lovbestemte funksjoner er å føre det nærmeste tilsyn med hele kommunens/fylkeskommunens forvaltning og særlig med penge- og regnskapsvesenet, jf. kommuneloven § 37/fylkeskommuneloven § 38. Med det nærmeste tilsyn siktes det til det løpende daglige tilsyn. Det politiske, overordnede tilsyn ligger hos formannskapet/fylkesutvalget, jf. kommuneloven § 21/fylkeskommuneloven § 23. Tilsynet gjelder også områder som er regulert i særlov. Instruksjonsmyndigheten overfor etatsjefer med lovbestemte gjøremål gjelder imidlertid som utgangspunkt bare administrative forhold, ikke i relasjon til etatsjefens lovbestemte faglige gjøremål.

Kommunelovene forutsetter videre at administrasjonssjefen skal gi forslag til kommunens/fylkeskommunens budsjetter og skattevedtak, og forøvrig uttale seg om den finansielle side av de saker som foreligger og utøve anvisningsmyndighet med mindre kommunestyret/fylkestinget har overført den til andre. Administrasjonssjefen har dessuten rett og plikt til å møte i kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg, og møterett (men ikke møteplikt) i alle kommunale/fylkeskommunale nemnder. Administrasjonssjefen har tale- og forslagsrett i de organer han/hun har møterett. Det er ellers vanlig at kommunestyret/fylkestinget fastsetter at administrasjonssjefen skal ha som alminnelig plikt å innstille i alle saker som legges fram for kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg. Noen direkte lovbestemt innstillingsrett har administrasjonssjefen ikke, bortsett fra i forbindelse med fremleggelse av forslag til budsjett og skattevedtak. Administrasjonssjefen kan også delegeres myndighet til å avgjøre enkeltsaker eller typer av saker som må anses som kurante, jf. kommuneloven § 31a/fylkeskommuneloven § 33a.

Alle kommuner/fylkeskommuner skal ha en *kommunekasserer/fylkeskasserer*, jf. kommuneloven § 41 og fylkeskommuneloven § 40. Departementet har fastsatt bindende instruks for kommunekasserer 1. februar 1971. Fylkeskommuneloven har ikke hjemmel for å fastsette tilsvarende instruks for fylkeskassereren. Kommunekassereren fungerer i tillegg som skatteoppkrever etter skattebetalingsloven av 21. november 1952 § 48, jf. instruks fastsatt av Skattedirektoratet 12. februar 1963 i medhold av skattebetalingsloven § 56.

Det skal videre ansettes en *revisor/fylkesrevisor* i kommunene/fylkeskommunene. Fylkesmannen kan bestemme at to eller flere kommuner skal ha felles revisjon. I disse til-

fellene skal det opprettes et eget styre for det felles revisjonsdistriktet, jf. kommuneloven § 43 - se nærmere kap. 10.3. Tilsvarende bestemmelser gjelder ikke for fylkeskommunene.

Kommuneloven bestemmer også at ordføreren skal «ha arbeidshjelp der det er nødvendig» og at det kan ansettes en formannskapssekretær. Fylkeskommuneloven har ikke tilsvarende bestemmelse.

Kommunene/fylkeskommunene er også pålagt å opprette visse stillinger etter *særlov*. Kommunene er f.eks. pålagt å ha en skolesjef etter grunnskoleloven og en leder for sosialkontoret etter sosialomsorgsloven. Lov om videregående opplæring fastsetter at alle fylkeskommuner skal ha en fylkesskolesjef.

Det er vanlig at kommuner/fylkeskommuner har en egen *sentraladministrasjon*, bygd opp omkring den administrative leder. Sentraladministrasjonen fungerer bl.a. som sekretariat for de øverste folkevalgte organer. Den administrative oppbygging følger ellers gjerne oppbyggingen av folkevalgte organer, slik at det enkelte folkevalgte organ har sitt «eget» sekretariat.

Det er etter gjeldende lovgivning ikke anledning til å ansette kommunale og fylkeskommunale tjenestemenn i regulære åremålsstillinger.

a) Administrasjonssjefen

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget understreker betydningen av at det legges opp til et enhetlig ledelsessystem i kommuner og fylkeskommuner på tvers av sektorene slik at administrasjonen kan fungere som en enhet under en felles ledelse. Koordinering, klare kommandolinjer og klare ansvarsforhold er sentrale stikkord i denne forbindelse. På denne bakgrunn foreslår utvalget lovfestet at det skal ansettes en administrasjonssjef i alle kommuner og fylkeskommuner som leder for den samlede administrasjon, jf. §§ 22-23 i utvalgets lovforslag. Det legges vekt på at administrasjonssjefen i prinsippet skal ha full instruksjonsmyndighet overfor alle ansatte i kommunen/fylkeskommunen.

Utvalget understreker videre betydningen av et klarere skille mellom de oppgaver som tilligger de folkevalgte organene og de oppgaver som naturlig hører til administrasjonen. Som en konsekvens av dette går utvalget inn for en nedtoning av den selvstendige funksjon administrasjonssjefen har i tilknytning til økonomiforvaltningen, mens den rent administrative funksjon forsterkes. De gjeldende bestemmelser om administrasjonssjefens

selvstendige funksjoner er derfor ikke videreført i lovforslaget.

Utvalget peker på at uklarhetene mellom politiske og administrative oppgaver er særlig fremtredende i forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet. Oppmerksomheten rettes ofte i første rekke mot administrasjonssjefens budsjettforslag, og ikke mot det forslag som utarbeides av formannskap/fylkesutvalg, før kommunestyrets/fylkestingets endelige behandling. For å unngå dette foreslår utvalget at kommunestyret/fylkestinget skal utpeke en egen nemnd som skal legge fram forslag til budsjett, jf. § 41 nr. 2 i NOU-forslaget. Se nærmere om dette kap. 8.3.2. Istedet foreslås en generell bestemmelse om at administrasjonssjefen har ansvaret for at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig forberedt og at han/hun har ansvaret for at vedtak blir iverksatt. Det vil etter forslaget være opp til kommunestyret/fylkestinget å fastsette nærmere hva administrasjonssjefens funksjoner skal bestå i. Utvalget framholder imidlertid betydningen av at administrasjonen gis tilstrekkelig frihet til å løse sine oppgaver slik situasjonen krever i det enkelte tilfelle. Utvalgets forslag åpner for at det i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning kan praktiseres et målstyringsprinsipp. Dette innebærer at de folkevalgte organer gjennom sine vedtak bestemmer hva som skal gjøres, mens administrasjonen gis stor grad av frihet til å avgjøre hvordan oppgavene skal løses, og slik at de folkevalgte organer fører kontroll med at utførelsen er i samsvar med de vedtak som er truffet.

Administrasjonssjefens funksjon som leder av administrasjonen bør, etter utvalgets oppfatning, medføre at han/hun kan gis utstrakt kompetanse og ansvar i alt som gjelder personalsaker slik at den reelle arbeidsgiverfunksjonen utføres av administrasjonssjefen og ikke av et folkevalgt organ. De folkevalgte organer bør nøye seg med å fastsette økonomiske og organisatoriske rammer og generelle personalpolitiske retningslinjer, herunder retningslinjer som gjelder likestillingsaspektet.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det lovfestes at administrasjonssjefen kan tildeles myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, jf. § 24 i NOU-forslaget. Utvalget har vurdert å lovfeste uttrykkelig at administrasjonssjefen skal ivareta personalfunksjonen samt lovfeste den myndighet som i den forbindelse anses nødvendig. Utvalget har imidlertid unnlatt å gjøre dette, fordi det vil kunne skape uklarhet i forhold til det alminnelige prinsipp om kommunestyret og fylkestinget som de øverste, ansvarlige organer.

Utvalget går inn for at det generelt lovfestes

at administrasjonssjefen kan delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. § 23 nr. 4 i utvalgets lovforslag. Dette er den samme bestemmelse som er foreslått for delegasjon til ordfører/fylkesordfører og til ledere av kommunale/fylkeskommunale nemnder. Forslaget representerer en utvidelse av delegasjonsadgangen i forhold til gjeldende rett. Når det gjelder den nærmere avgrensning av bestemmelsen, vises det til kap. 5.1.7. Prinsippet om enhetlig ledelse tilsier at all delegasjon skjer til administrasjonssjefen, som avgjør om og i hvilken utstrekning myndigheten skal delegeres videre internt i administrasjonen, og utvalget foreslår at dette lovfestes.

Administrasjonssjefens møte- og talerett i kommunale/fylkeskommunale nemnder opprettholdes i lovforslaget, slik at han/hun kan fungere som bindeledd mellom folkevalgte organer og administrasjonen, jf. § 23 nr. 3 i utvalgets forslag. Det presiseres imidlertid at møte- og taleretten ikke medfører formell forslagsrett i den forstand at administrasjonssjefen kan fremsette forslag og kreve at det tas opp til votering. Utvalget understreker at retten til å fremsette forslag bare tilligger organets medlemmer og at forslagsrett og stemmerett hører sammen. Den som ikke har stemmerett, bør heller ikke ha forslagsrett. Utvalget foreslår lovfestet at administrasjonssjefen kan la seg representere ved en av sine underordnede i møter i folkevalgte organer, jf. § 23 nr. 3 i NOU-forslaget.

Derimot har utvalget ikke funnet grunn til å gjeninnta bestemmelsen i kommuneloven § 38/fylkeskommuneloven § 39 om at administrasjonssjefen har plikt til å delta i kommunestyrets/formannskapet og fylkestingets/fylkesutvalgets møter. Det anses tilstrekkelig at møteplikten fastsettes i instruks, dersom kommunestyret/fylkestinget finner behov for det.

Utvalget finner det videre unødvendig og uhensiktsmessig å lovfeste den anvisningsmyndigheten administrasjonssjefen har etter gjeldende rett. Utvalget påpeker at det følger av hans/hennes posisjon som øverste administrative leder å påse at økonomistyringen er betryggende, og at det utarbeides tilfredstillende rutiner - innenfor lovens rammer og kommunestyrets/fylkestingets vedtak. Se nærmere om forslag til lovbestemmelser om intern kontroll kap. 10.

Lovutvalgets flertall foreslår at dagens regel om at administrasjonssjefen skal ansettes av kommunestyret/fylkestinget opprettholdes i den nye loven. *Mindretallet* (ett medlem) mener at disse organene er mindre egnet som ansettelsesorgan, og at det derfor bør åpnes

adgang til å delegere ansettelsesmyndigheten. Hele utvalget er forøvrig enig om at det bør gjelde de samme regler for administrasjonssjefens arbeidsrettslige stilling som for de øvrige ansatte i kommunen. Det vil si at kommune- og fylkeskommuneloven ikke regulerer disse spørsmålene overhodet. Gjeldende bestemmelser om fastsetting av lønn og arbeidsvilkår, og rett til å bringe en oppsigelse inn for departementet, foreslås derfor ikke gjentatt i den nye loven. Utvalget foreslår imidlertid en egen bestemmelse i loven om åremålsansettelse av administrasjonssjefen og andre i ledende stillinger i administrasjonen. Se nærmere om dette nedenfor.

Utvalget har vurdert forskjellige alternativer for hvilken tittel administrasjonssjefen skal ha. Tittelen «administrasjonssjef» er etter utvalgets oppfatning for vag og generell. Utvalget har videre vurdert å lovfeste rådmannstittelen, men peker på at administrasjonssjefstillingen har en annen profil etter NOU-forslaget sammenliknet med gjeldende lover. For det andre er rådmannstittelen ikke kjønnsnøytral. Administrasjonssjefens tittel foreslås på denne bakgrunn lovfestet til «kommunedirektør» i kommunene og «fylkesdirektør» i fylkeskommunene.

Høringsinstansene

Høringsinstansene er stort sett enige i Kommunelovutvalgets forslag til lovbestemmelser om administrasjonssjefen.

Noen høringsinstanser ønsker å lovfeste at administrasjonssjefen skal ha innstillingsrett og plikt, særlig i økonomiske saker. Fylkesmennene mener i en fellesuttalelse at utvalgets forslag vil bety en alvorlig svekkelse av økonomistyringen i kommunene, og får støtte av bl.a. Finansdepartementet og Norsk Rådmannsforum. Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at fjerning av administrasjonssjefens lovfestede innstillingsrett (i økonomiske saker) vil være et argument for å opprettholde visse sider ved fylkesmannens kontroll av kommunale vedtak.

Det er også endel høringsinstanser som mener at administrasjonssjefens arbeidsoppgaver bør presiseres nærmere i loven enn det utvalget legger opp til. Blant disse er Akerhus fylkeskommune som foreslår at NOU-forslaget § 23 får et nytt pkt. 5 med følgende innhold:

«Kommunestyret/fylkestinget fastlegger administrasjonssjefens oppgaver, funksjoner, ansvars- og myndighetsområder, herunder spørsmålet om innstillingsrett i alle typer saker».

Det er få merknader til utvalgets forslag om at administrasjonssjefen skal ha full instruksjonsmyndighet overfor administrasjonen, men bl.a. Norsk Kemner- og Kommunekasserforbund og Skoledirektørkollegiet (fellesuttalelse) understreker at fagsjefene må sikres selvstendighet og uavhengighet overfor administrasjonssjefen. Det er videre noen høringsinstanser som er negative til at administrasjonssjefen skal kunne delegeres myndighet til å opprette og legge ned stillinger og gis myndighet i personalsaker.

Det er også noen høringsinstanser som går mot utvalgets forslag når det gjelder administrasjonssjefens tittel.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at det lovfestes at det skal ansettes en administrasjonssjef i alle kommuner/fylkeskommuner, og vil presisere betydningen av at man kan få et enhetlig ledelsessystem som kan bidra til å skape bedre koordinering, klarere kommandolinjer og klarere ansvarsforhold. Departementet kan videre slutte seg til lovutvalgets synspunkter når det gjelder viktigheten av at det trekkes en grense mellom politiske og administrative ansvarsforhold, og kan i hovedtrekk slutte seg til de rammer utvalgets forslag setter for administrasjonssjefen og administrasjonen. Departementet kan imidlertid ikke slutte seg til utvalgets forslag når det gjelder administrasjonssjefens tittel, se nedenfor.

Det sentrale i utvalgets forslag er at den enkelte kommune/fylkeskommune selv langt på vei kan avgjøre hvilken posisjon og kompetanse administrasjonssjefen skal ha. Et viktig moment her er at lovforslaget åpner for målstyring internt i den enkelte kommune/fylkeskommune ved at kommunestyret/fylkestinget trekker opp mål, rammer og retningslinjer for virksomheten, mens administrasjonssjefen får et klarere gjennomførings- og resultatansvar enn i dag.

Etter lovutvalgets forslag er det opp til kommunestyret/fylkestinget å fastsette nærmere hva administrasjonssjefens funksjoner skal bestå i, herunder om administrasjonssjefen skal innstille i saker som legges fram for kommunestyret/fylkestinget eller om de ønsker at et politisk organ skal ha denne funksjonen. Dette følger av kommunestyrets/fylkestingets posisjon som øverste organ i kommunen/fylkeskommunen, og departementet er enig med lovutvalget i at det rettslig sett ikke er nødvendig at dette sies uttrykkelig i loven. Departementet vil imidlertid peke på at det for klarhets skyld kan være hensiktsmessig at

loven inneholder en slik bestemmelse, og vil foreslå en tilføyelse om dette, jf. proposisjonsforslaget § 23 nr. 1.

Departementet er enig med lovutvalget i at administrasjonens - og administrasjonssjefens - hovedoppgaver bør være saksforberedelse og iverksetting av vedtak. Departementet er videre enig med utvalget i at den selvstendige funksjon administrasjonssjefen har i dag i tilknytning til økonomiforvaltningen bør nedtones for å unngå uklare grenser mellom politiske og administrative oppgaver, og slutter seg til forslaget om at innstilling til årsbudsjett og økonomiplan skal legges fram av et folkevalgt organ. Dette innebærer at den rett og plikt administrasjonssjefen har etter gjeldende rett til å legge fram forslag til budsjett, ikke videreføres. Se nærmere om dette i kap. 8.3.2.

Departementet støtter utvalgets syn på viktigheten av at administrasjonssjefen gis nødvendig spillerom til å bygge opp administrasjonen og lede den ut fra et helhetlig perspektiv. Loven bør derfor inneholde bestemmelser som åpner mulighet for delegasjon av myndighet til administrasjonen i et slikt omfang og på en slik måte at administrasjonssjefen kan gis den nødvendige myndighet i personalsaker. Departementet kan således slutte seg til lovutvalgets forslag til generell bestemmelse om delegasjon av myndighet til administrasjonen, se nærmere pkt. 5.1.7, og at all delegasjon skal skje til administrasjonssjefen som avgjør om og i hvilken utstrekning myndigheten skal delegeres videre internt i administrasjonen. Departementet kan videre slutte seg til utvalgets forslag til bestemmelser om delegasjon av myndighet til administrasjonssjefen i personalsaker og når det gjelder opprettelse/nedlegging av stillinger, og viser til de vurderinger utvalget legger til grunn.

Departementet foreslår i punkt 5.2.3 en bestemmelse som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette administrasjonsutvalg til behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Kommunestyret/fylkestinget må ved delegasjon av myndighet til administrasjonssjefen legge vekt på å finne fram til en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom administrasjonssjefen og administrasjonsutvalget. Bestemmelsen om administrasjonsutvalg innebærer at kommunestyret/fylkestinget ikke står fritt til å delegerer *all* myndighet i personalsaker til administrasjonssjefen, men er forøvrig ikke til hinder for at han eller hun gis myndighet i slike saker.

Departementet er enig med utvalgets flertall i at myndighet til å ansette administra-

sjonssjef ikke skal kunne delegeres. Departementet legger her vekt på at administrasjonssjefen skal være øverste leder av den samlede administrasjon og dermed får en så sentral posisjon i kommunen/fylkeskommunen at kommunestyret/fylkestinget selv bør ta standpunkt til hvem som skal ansettes i stillingen. Departementet kan videre slutte seg til forslaget om å åpne for åremålsansettelse i ledende stillinger i kommunen/fylkeskommunen, se nærmere om dette nedenfor.

Departementet er imidlertid ikke enig med lovutvalget når det gjelder administrasjonssjefens tittel. Kommunelovutvalget foreslår at administrasjonssjefen får tittel av «kommunedirektør» i kommunene og «fylkesdirektør» i fylkeskommunene. Rådmannstittelen er som lovutvalget påpeker godt innarbeidet og den klart mest brukte i kommunene, og etter departementets oppfatning bør denne videreføres slik at administrasjonssjefens tittel blir rådmann i kommunene og fylkesrådmann i fylkeskommunene.

b) Andre lovbestemte stillinger i kommuner/fylkeskommuner

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Når det forøvrig gjelder oppbyggingen av kommuners og fylkeskommuners administrasjon, viser lovutvalget til at det synes å være noe tilfeldig hvilke stillinger kommunene/fylkeskommunene er pålagt å opprette ved lov.

Flere større sektorer administreres uten at kommunene/fylkeskommunene er pålagt å opprette bestemte stillinger. Dette gjelder f.eks. kultursektoren, energi- og næringssektoren og miljøvernsektoren. I teknisk sektor er kommunene pålagt å opprette stilling som brannsjef, men ellers stiller lovgivningen kommunene fritt. Etter plan- og bygningsloven kan stilling som bygningssjef og regulerings-sjef opprettes, men kommunene er ikke forpliktet til det. Det er dermed, som utvalget påpeker, vanskelig å se noen bevisst linje i den eksisterende lovgivning om opprettelse av stillinger.

Etter utvalgets oppfatning bør frihet til å organisere den politiske siden av virksomheten følges opp av frihet til å opprette stillinger og bygge opp administrasjonen slik det finnes hensiktsmessig i den enkelte kommune/fylkeskommune. Lovpålegg om opprettelse av bestemte stillinger bør derfor bare skje når særlige hensyn taler for det.

Etter Kommunelovutvalgets oppfatning er det ikke lenger behov for å lovfeste at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha *kommunekasserer/fylkeskasserer*. Bakgrunnen for

lovpåbudet var å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning, og utvalget viser til at det nå må anses utenkelig at en kommune eller fylkeskommune ikke vil ivareta kasse- og regnskapsfunksjonen på en forsvarlig måte, og sørge for å ansette kvalifisert personell. Det er også et naturlig ledd i lempingen av den statlige kontrollen å sløyfe påbudet i loven. Utvalget viser videre til prinsippet om at kommunene/fylkeskommunene bør stå friest mulig til å organisere administrasjonen etter behov, og at påbud om bestemte stillinger kan vanskeliggjøre gjennomføringen av prinsippet om en enhetlig administrativ ledelse i kommunen/fylkeskommunen.

Kommunekassererens funksjon som skatteoppkrever etter skattebetalingsloven behøver heller ikke være til hinder for å sløyfe kommunekassererens som lovbestemt stilling. Det vil imidlertid nødvendiggjøre en endring i Skattedirektoratets instruks slik at skatteoppkrevingen tilligger den som kommune- styret bestemmer.

Kommunelovutvalget har heller ikke funnet grunn til å videreføre bestemmelsene i kommuneloven § 40 om *arbeidshjelp for ordføreren* og § 48 om at det kan ansettes en *formannskapssekretær*. Kommunene/fylkeskommunene bør også her stilles fritt til å finne fram til hensiktsmessige ordninger.

Lovutvalget vil fortsatt lovfeste at alle kommuner/fylkeskommuner skal ha en *revisjonsordning*, jf. dagens regler i kommuneloven § 42/fylkeskommuneloven § 40. Nytt i lovfor- slaget er at utvalget i tillegg vil lovfeste et eget kontrollutvalg som skal ivareta tilsynet på kommunestyrets/fylkestingets vegne. Utvalgets *flertall* vil opprettholde kravet om at revisor skal være fast ansatt i kommunen/fylkeskommunen, mens *mindretallet* (fire medlemmer) vil åpne for at revisjonen kan overlates til et privat revisjonsfirma.

I tråd med det som er uttalt foran går utvalget inn for at alle unødige påbud i særlovgivningen om opprettelse av stillinger blir endret eller opphevet.

Høringsinstansene

Høringsinstansene er stort sett enige i lovutvalgets forslag. Enkelte ønsker imidlertid å opprettholde kommunekasserer som lovbestemt stilling.

Det er videre noen høringsinstanser som har innvendinger til utvalgets forslag når det gjelder stillinger som kommunen/fylkeskommunen er pålagt å opprette etter særlovgivningen. Sosialdepartementet mener at stilling som medisinsk faglig rådgiver i kommunene fortsatt må lovfestes, mens Miljøverndepartementet vil opprettholde plan- og bygningslo-

vens bestemmelser om bygningsssjef og reguleringsssjef. Tilsvarende vil Statens Bibliotektilsyn fortsatt lovfeste stillingen som biblioteksjef.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at frihet for kommuner og fylkeskommuner til å organisere den politiske siden av virksomheten som hovedregel bør følges opp av frihet til å bygge opp den administrasjonen som finnes hensiktsmessig i den enkelte kommune/fylkeskommune, hvis ikke særlige hensyn taler for noe annet. Dette er også i samsvar med Europakonvensjonen om lokalt selvstyre som Norge har sluttet seg til. Departementet kan dermed slutte seg til utvalgets vurderinger og forslag når det gjelder stilling som kommunekasserer/fylkeskasserer og formannskapssekretær.

Sløyfing av kommunekasserer som lovbestemt stilling vil imidlertid - som lovutvalget påpeker - nødvendigvis gjøre en endring i Skattedirektoratets instruks slik at skatteoppkrevingen legges til den som kommunestyret bestemmer.

Departementet kan videre slutte seg til utvalget i at tungtveiende hensyn taler for å lovfeste at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en revisjonsordning. Med den sentrale rolle kommuner og fylkeskommuner spiller i offentlig forvaltning og tjenesteyting, er det av vesentlig betydning å sikre at den interne kontrollen med forvaltningen utføres på en tilfredstillende måte. Departementet er enig med utvalgets flertall i at det vil være mest tryggende at revisjonen utføres av en fast ansatt revisor, ikke minst ut fra kravet om at han/hun også skal utføre forvaltningsrevisjon. Revisjon og kontrollutvalg er nærmere omtalt i kap. 10.3.

Når det gjelder stillinger kommunen/fylkeskommunen er pålagt å opprette etter særlovgivningen, vises det til kap. 15.

c) Åremålsstillinger

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Med åremålsstilling siktes det vanligvis til:

«tilsetting for et begrenset tidsrom i stilling som er fast organisert og betegnet som åremålsstilling»,

jf. Fanebust: Tjenestemannsrett, 1987, side 114.

Utvalget presiserer at dette er noe annet enn midlertidig ansettelse i en stilling. Adgangen til midlertidig ansettelse er regulert i arbeidsmiljøloven § 58 nr. 7, hvor det heter:

«Vilkår om at tilsetting bare skal gjelde for et bestemt tidsrom eller for et begrenset arbeid av forbigående art, kan bare rettsgyldig avtales når arbeidets karakter tilsier det.»

Alminnelig bruk av åremålsansettelser forutsetter at det generelt er knyttet en åremålsklausul til en stilling som ellers er fast organisert. Dette er antatt å stride mot stillingsvernet i arbeidsmiljøloven, noe som innebærer at ansettelse i regulære åremålsstillinger krever særskilt lovhjemmel. For statsansatte er det hjemmel for åremålsansettelser i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. § 3 nr. 3. Hverken kommuneloven/fylkeskommuneloven eller annen lovgivning har hjemmel for å ansette kommunale/fylkeskommunale tjenestemenn på åremål. Det er videre antatt at kommuneloven/fylkeskommuneloven hindrer ansettelse av administrasjonssjef på åremål fordi disse stillingene er forutsatt å være oppsigelige.

Kommuner og fylkeskommuner har i flere sammenhenger etterlyst lovhjemmel for opprettelse av åremålsstillinger. Etter utvalgets oppfatning er det ikke tvilsomt at det kan være et visst behov for slik hjemmel også når det gjelder kommunale/fylkeskommunale stillinger.

Utvalget viser til at åremålsansettelser kan være fordelaktig for kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver ved at det gir muligheter for administrativ fornyelse og jobbrotasjon, og til å tilpasse den administrative struktur etter behov. Kommunene/fylkeskommunene slipper også å gå til oppsigelse for å få brakt arbeidsforholdet til opphør. De samme forholdene vil imidlertid gjøre at det kan for tone seg risikofylt for arbeidstakeren å søke en åremålsstilling, særlig dersom det ikke er ordnet med noen form for etterlønn, retrettstilling eller andre sikkerhetsforanstaltninger for den åremålsansatte. Dette er forhold som må tas i betraktning ved opprettelse av åremålsstillinger.

Fordelene ved åremålsansettelser anses likevel så betydelige at utvalget foreslår at det åpnes adgang for denne ansettelsesformen i kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsen foreslås tatt inn i den nye kommune- og fylkeskommuneloven, og adgangen foreslås begrenset til ledende stillinger i kommunen/fylkeskommunen. Etter utvalgets forslag vil kommunene/fylkeskommunene selv - innenfor lovens rammer - kunne fastsette hvilke stillinger som skal besettes på åremål. Det samme gjelder de nærmere vilkår for ansettelsen, f.eks. spørsmålet om retrettstilling, ventelønn osv.

Utvalgets flertall foreslår at åremålsperioden settes til 6 år, som er i samsvar med det

som gjelder for statlige åremålsstillinger. *Mindretallet* vil at åremålsperioden skal være 4 år slik at den følger valgperioden.

Høringsinstansene

Få av høringsinstansene går mot åremålsansettelse i ledende stillinger i kommunen/fylkeskommunen, men endel understreker at dette må kombineres med rettsstillinger eller andre ordninger som sikrer de ansatte. De fleste av de som har uttalt seg om dette støtter utvalgets flertall i at åremålsperioden bør være 6 år.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at den nye loven bør åpne adgang for å ansette personer i ledende stillinger i kommunen/fylkeskommunen på åremål, og kan i hovedsak slutte seg til utvalgets vurderinger og begrunnelse.

Lovutvalget peker på at åremålsansettelse under gitte omstendigheter kan gjøre det vanskeligere å rekruttere kvalifisert personell til ledende stillinger, kanskje særlig i distrikter hvor det er vanskelig å finne en annen tilsvarende stilling når åremålsperioden er slutt. Enkelte høringsinstanser mener derfor at ansettelse på åremål må kombineres med rettsstilling, ventelønn eller andre ordninger som sikrer arbeidstakeren. Departementet er enig i at det i mange tilfeller kan være gunstig å kombinere åremålsansettelse med ordninger som sikrer den ansatte ved periodens utløp, men ser ingen grunn til å ta bestemmelser om dette inn i loven. Det enkelte kommunestyre/fylkesting må selv kunne vurdere hensynene for og mot åremålsansettelse og avgjøre om det skal innføres en ordning med åremålsansettelse for ledende stillinger i kommunen/fylkeskommunen, og om dette eventuelt skal kombineres med rettsstilling e.l. etter at åremålsperioden er utløpt.

Når det gjelder det nærmere innholdet i begrepet «ledende stilling», vil departementet vise til at det er 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. Lovutvalget presiserer at åremålsansettelse bare kan skje i stillinger som er tillagt et kvalifisert lederansvar og på høyt nivå, og viser bl.a. til NOU 1988:38 fra Hovedkomiteen for lokalforvaltningen, hvor det uttales at åremålsansettelse bør begrenses til å gjelde etatsjefer og andre overordnede stillinger i tillegg til administrasjonssjefsstillingen.

Departementet er enig i dette og mener at det ved fortolkning av begrepet «ledende stilling» kan være naturlig å se hen til uttrykket «leder av forvaltningsgren» i valglovens bestemmelser om valgbarhet til kommunestyre/fylkesting og kommunelovens bestemmelser om valgbarhet til nemnder. Etter departementets oppfatning vil det gi god sammenheng i regelverket om adgangen til åremålsansettelse knyttes til stillinger som anses som så sentrale i kommunen/fylkeskommunen at stillingsinnehaveren er utelukket fra valg til kommunestyret/fylkestinget og nemnder. Se nærmere om valgbarhetsreglene i kap. 7.2.

Departementet kan forøvrig slutte seg til flertallets vurderinger og forslag når det gjelder åremålsperiodens lengde.

5.2.3 Arbeidstakernes rettigheter og plikter

Gjeldende rett

Både kommunelovene og særlovgivningen har i liten utstrekning bestemmelser om ansattes rettigheter og plikter i arbeidsrettslig forstand. Et unntak i kommunelovene er bestemmelsene om administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 36/fylkeskommuneloven § 38 som bl.a. bestemmer at kommunestyret/fylkestinget skal fastsette administrasjonssjefens lønns- og arbeidsvilkår og at oppsigelse av administrasjonssjefen kan bringes inn for departementet. Det gjelder også visse unntak i særlovgivningen jf. bl.a. grunnskoleloven kap. III og lov om videregående opplæring §§ 19 - 22 som har bestemmelser om utlysning og innstilling, krav til utdanning, arbeidsgiverforhold o.l. for undervisningspersonalet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget har ikke funnet det formålstjenlig å ta inn alminnelige bestemmelser om arbeidstakernes rettigheter og plikter i den nye kommune- og fylkeskommuneloven. Forholdet mellom kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte bør, som nå, reguleres av arbeidsmiljøloven, tariffavtaler og den individuelle arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen spesielle merknader til utvalgets forslag.

Departementets merknader

Departementet har ingen merknader til utvalgets synspunkter på dette punktet, og slutter seg til forslaget. Departementet har imidlertid funnet det nødvendig å innarbeide en

konkret bestemmelse i kommuneloven om hjemmel for Kongen til å fastsette forskrift om de ansattes pensjonsforhold - se nærmere pkt. c) nedenfor.

a) *Særskilt om ansattes medbestemmelse*
Gjeldende rett

Rettssituasjonen når det gjelder medbestemmelse for kommunalt og fylkeskommunalt ansatte i kommuners/fylkeskommuners styrende organer har lenge vært uklar.

Kommuneloven og fylkeskommuneloven inneholder ingen regler om ansattes medbestemmelse i kommunale/fylkeskommunale organer. Det er imidlertid klart at det etter gjeldende rett ikke er adgang til arbeidstakerrepresentasjon i kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg, i den forstand at det ikke er adgang til å overlate til de ansatte å utpeke representanter til disse organene.

Når det gjelder andre folkevalgte organer, er situasjonen mer uklar. Tidligere inneholdt kommuneloven § 28/fylkeskommuneloven § 30 en bestemmelse som ga adgang til å la de ansatte velge medlemmer til styre for kommunale/fylkeskommunale bedrifter. Forøvrig var det usikkert hvor langt retten til medbestemmelse gikk - både med hensyn til hvilke organer de ansatte kunne gis representasjon i, og omfanget av representasjonsretten. Bestemmelsen i kommuneloven § 28/fylkeskommuneloven § 30 ble opphevet ved en lovendring 5. juni 1987 (Ot.prp. nr. 39 (1986-87)). Kommunaldepartementet uttalte i proposisjonen - i samråd med Justisdepartementets lovavdeling - at det var lovlige adgang til å la de ansatte utpeke representanter også til faste utvalg, og med fulle medlemsrettigheter, forutsatt at det ikke gjaldt utvalg som for det vesentlige behandlet politiske saker. Representasjonsretten var således knyttet til utvalg som i hovedsak behandlet administrative saker, f.eks. et administrasjonsutvalg.

Det foreligger en generell lov av 5. juni 1981 om ansattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer, herunder kommunale og fylkeskommunale organer. Etter § 3 i denne loven har de ansatte rett til å være representert med minst to personer i «styrende organer som bare eller i det vesentlige behandler administrative saker (administrative organer) og i styrende organer som dels behandler administrative og dels politiske saker (organer med blandede funksjoner)». Etter § 2 er administrative saker definert slik:

- «a) saker som bare eller i det vesentlige angår forhold innenfor vedkommende virksomhet, herunder personal- og ansettelsesaker.
- b) saker av forretningsmessig karakter.»

Etter loven har de ansattes representanter i organer med blandede funksjoner bare stemmerett når organet behandler administrative saker.

Medbestemmelsesloven er ikke trådt ikraft, og det foreligger ingen planer om å iverksette den.

I kommunene/fylkeskommunene har partene i arbeidslivet inngått en *Hovedavtale om medbestemmelse*. Avtalen gjelder i første rekke de tillitsvalgtes rettigheter og plikter, men den har også bestemmelser om nemndsrepresentasjon for de ansatte.

Hovedavtalen har i pkt. 4 nærmere regler om representasjon i administrasjonsutvalg, som er et fast utvalg opprettet i medhold av kommuneloven § 25/fylkeskommuneloven § 27. Etter avtalen skal administrasjonsutvalget være (fylkes)kommunens hovedutvalg for lønns- og personalsaker. De ansatte skal ha minst to representanter utpekt av arbeidstakerorganisasjonene. Kommunenes Sentralforbund (KS) anbefaler at kommunestyret/fylkestinget velger fem medlemmer, slik at utvalget tilsammen får syv medlemmer. I saker hvor administrasjonsutvalget har avgjørelsesmyndighet kan et mindretall kreve at saken legges fram for formannskap/fylkesutvalg til endelig avgjørelse. En tilsvarende ankerett har (fylkes)ordfører og (fylkes)rådmann.

Avtalen gir de ansatte tilsvarende representasjonsrett (som i administrasjonsutvalg) i styre for «forretningsbedrift, institusjon o.l.» når vedkommende nemnd har «avgjørelsesmyndighet eller uttalerett i administrative saker».

I Ot.prp. nr. 39 (1986-87) fremmet Kommunaldepartementet forslag til en bestemmelse i kommuneloven/fylkeskommuneloven om arbeidstakerrepresentasjon i nemnder. Forslaget innebar at kommunestyret/fylkestinget kunne overlate til de ansatte å velge inntil 1/3 av medlemmene i nemnder som bare eller i det vesentlige behandler saker av administrativ karakter. Stortinget uttalte i Innst.O.nr. 74 (1986-87) at spørsmålet burde vurderes mer inngående og viste til det forestående arbeid med revisjon av kommunelovene. Departementets lovforslag ble derfor ikke vedtatt.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget understreker at kommuner og fylkeskommuner ikke uten videre kan sammenlignes med private bedrifter når det gjelder medbestemmelse for de ansatte. Representasjonsordninger for arbeidstakere i folkevalgte organer vil støte an mot selve folkestyreprinsippet - det er folket i valg som di-

rette og indirekte skal velge hvem som skal styre dem. Dette innebærer at representasjon av ansatte i kommunestyre/fylkesting fortsatt må anses utelukket. Det samme bør gjelde for faste utvalg som etter utvalgets lovforslag vil være de eneste regulære *politiske* organer i kommunen/fylkeskommunen - ved siden av kommunestyre/fylkesting.

Lovutvalget finner imidlertid at det bør trekkes et klart skille mellom kommunestyre/fylkesting og de faste utvalg på den ene side og drifts- og institusjonsstyrer på den annen. De sistnevnte er tiltenkt regulære driftsoppgaver, og ikke typiske politiske funksjoner. Drifts- og institusjonsstyrenes arbeidsoppgaver vil også gjelde spørsmål som mer direkte vil angå arbeidstakerne i deres daglige arbeid. Utvalget foreslår derfor at det gis adgang til arbeidstakerrepresentasjon i disse organene, med fulle medlemsrettigheter i alle saker. Dette innebærer at det kan overlates til de ansatte å utpeke representanter med møte-, tale-, forslags- og stemmerett i alle saker, jf. § 10 nr. 2 i NOU-forslaget. Tilsvarende foreslås for styre for inter(fylkes)kommunalt samarbeid.

Lovutvalget viser til at forslaget vil skape enklere og klarere forhold når det gjelder ansattes representasjon i kommunale/fylkeskommunale organer, og bidra til å skjære gjennom de uklare rettsforhold man har hatt til nå. Forslaget medfører også at man unngår den vanskelige grensegang mellom hva som er «politiske» og hva som er «administrative» saker, i og med at representasjonsretten knyttes til bestemte organer hvor de ansatte gis fulle rettigheter.

Høringsinstansene

Med unntak av endel arbeidstakerorganisasjoner, bl.a. LO og Norsk Kommuneforbund, har høringsinstansene få merknader til Kommunelovutvalgets forslag.

Arbeidstakerorganisasjonene peker på at lovutvalgets forslag innebærer en reduksjon i de ansattes muligheter for innflytelse i forhold til gjeldende lovgivning.

LO og Norsk Kommuneforbund foreslår at det opprettes parts sammensatte utvalg/samarbeidsutvalg til å behandle saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. De ansatte bør også ha møte- og talerett i andre organer som behandler saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Kommunenenes Sentralforbund (KS) peker på at de ansattes medbestemmelse må ivaretas. De er imidlertid enig i at de ansatte ikke skal være representert i rene folkevalgte organer, men i drifts- og institusjonsstyrer.

Departementets merknader

Departementet vil vise til at Kommunelovutvalgets lovforslag stort sett er klargjørende i forhold til dagens usikre rettstilstand, og at forslaget er prinsipielt og konsistent i formen. Utvalgets forslag synes imidlertid å innebære en viss reduksjon i de ansattes muligheter for representasjon, sammenliknet med dagens ordning.

Departementet vil understreke at det ved vurderingen av de ansattes representasjonsrett i kommunale og fylkeskommunale organer, er viktig å ha for øye at forholdene ikke direkte kan sammenliknes med forholdene i det private næringsliv. I kommunal og fylkeskommunal sammenheng kommer folkestyreprinsippet inn som det grunnleggende og overordnede prinsipp, og representasjonsrett for de ansatte må ses i lys av det. Dette må bl.a. føre til at de ansatte ikke under noen omstendighet kan gis representasjonsrett i de øverste folkevalgte organer - kommunestyre og fylkesting.

Departementet kan imidlertid slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag om ansattes representasjon i drifts- og institusjonsstyrer, jf. pkt. 5.1.5. Departementet ønsker videre å gå noe lenger i å gi de ansatte representasjonsrett i kommunale og fylkeskommunale organer enn det utvalget foreslår, og viser særlig til at forslaget innebærer en reduksjon i representasjonsretten i forhold til i dag.

Som lovutvalget viser til er spørsmålet om ansattes representasjon i kommunale og fylkeskommunale organer i dag regulert av den Hovedavtale om medbestemmelse som er inngått mellom partene i arbeidslivet. Avtalen gir de ansatte rett til å være representert med minst 2 medlemmer i administrasjonsutvalg som er kommunens/fylkeskommunens hovedutvalg for lønns- og personalspørsmål. Ordningen med administrasjonsutvalg er - etter det departementet kjenner til - opprettet i alle kommuner og fylkeskommuner og synes å fungere bra, og departementet mener at det nå kan være grunn til å ta inn en bestemmelse i loven som pålegger kommunen/fylkeskommunen å opprette slike utvalg. Dette vil sikre at det legges til rette for en positiv medvirkning fra de ansatte og deres organisasjoner for å bidra til å utvikle det kommunale/fylkeskommunale selvstyre og oppnå en effektiv tjenesteyting.

Etter departementets oppfatning er det av vesentlig betydning at bestemmelsen utformes slik at kommunestyret/fylkestinget får størst mulig frihet til å finne fram til ordninger som anses hensiktsmessige ut fra lokale forhold. Det bør derfor overlates til kommunestyret/fylkestinget selv å bestemme om det

skal opprettes ett administrasjonsutvalg for hele kommunen eller flere administrasjonsutvalg, f.eks. knyttet til de enkelte forvaltningssektorer.

De nærmere bestemmelser om hvilke saker som skal behandles av administrasjonsutvalget og nærmere retningslinjer for utvalgets arbeid må fastsettes av kommunestyret/fylkestinget selv, eventuelt etter forhandlinger med de ansattes organisasjoner. Arbeidsområdet for administrasjonsutvalget vil etter departementets lovforslag f.eks. kunne være det samme som etter gjeldende hovedavtale, (dvs. ansettelsessaker, omgjøring og endring av stillinger, reglement, instruksjer, permisjoner, tolking av avtaler, utarbeiding av personalpolitiske retningslinjer m.v.). Kommunestyret/fylkestinget må imidlertid legge vekt på å finne fram til en hensiktsmessig arbeidsfordeling når det gjelder personalsaker mellom administrasjonsutvalget og administrasjonssjefen, jf. § 24 nr. 1 som åpner for delegasjon av myndighet til administrasjonssjefen i personalsaker og når det gjelder opprettelse/nedlegging av stillinger. Et lovpålegg om opprettelse av administrasjonsutvalg forutsetter at det skal legges oppgaver til utvalget slik at kommunestyret/fylkestinget ikke kan velge å delegerer all myndighet i disse sakene til administrasjonssjefen.

Utvalget bør - som nå - ha et flertall av politisk valgte medlemmer for ikke å komme i strid med folkestyreprinsippet, og leder og nestleder bør velges blant disse. Etter departementets oppfatning bør kommunelovens valgbarhetsregler også gjelde for de ansattes representanter i utvalget, med unntak av kravet om at medlemmer av faste utvalg skal være bosatt i kommunen/fylket.

Departementets forslag har sterke likhetstrekk med den ordningen med partsammensatte organ som er lovfestet i den svenske kommuneloven.

Etter gjeldende kommunelover kan kommunestyret/fylkestinget delegerer vedtaksmyndighet til administrasjonsutvalget på linje med andre faste utvalg. Departementet mener at denne muligheten bør videreføres i den nye loven, knyttet til saker som gjelder kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Departementet mener videre at det kan være grunn til å styrke de ansattes medinnflytelse ved at representanter for de ansatte gis møte- og talerett i andre nemnder i den utstrekning disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Departementet mener at de ansattes medbestemmelse og medinnflytelse bør styrkes, og

legger vekt på at loven bør sikre deltakelse fra de ansatte i de tilfeller kommunen/fylkeskommunen velger å delegerer myndighet i disse sakene i større eller mindre utstrekning til andre folkevalgte organer.

Departementets forslag til lovbestemmelse om møterett for ansattes representanter er i store trekk i samsvar med den ordningen som er lovfestet i Sverige. Den svenske kommuneloven har inneholdt bestemmelser om møterett for ansatte (närvarorätt for personalföreträdare) siden 1986 og ordningen er videreført i den nye kommuneloven som ble vedtatt i juni 1991.

Departementet finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å foreslå detaljerte regler for de ansattes møterett i loven. Departementet foreslår i proposisjonsforslaget § 26 rammer for ordningen, og mener at nærmere retningslinjer bør fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget. I praksis vil dette skje etter forhandlinger med de ansattes organisasjoner.

Etter departementets forslag har representanter for de ansatte bare møte- og talerett. Forslaget innebærer at de ansatte ikke har formell forslagsrett, dvs. rett til å kreve votering, og heller ikke stemmerett eller rett til å kreve protokolltilførsel. En videre adgang til representasjon vil etter departementets oppfatning komme i strid med folkestyreprinsippet. Videre har representanter for de ansatte - etter departementets forslag - ikke møterett i saker som gjelder forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidstakerorganisasjoner og oppsigelse av kollektivavtaler.

De ansatte har møterett i alle nemnder, med unntak av kontrollutvalg, organ som behandler klagesaker etter forvaltningsloven § 28 andre ledd og nemnd som skal legge fram innstilling til årsbudsjett/økonomiplan. Unntakene er begrunnet i at dette er utvalg som dels behandler rent politiske saker (nemnd som skal legge fram innstilling til økonomiplan/årsbudsjett) og dels har oppgaver av en annen karakter enn ordinære faste utvalg (kontrollutvalg/klageorgan).

b) Arbeidsgiverorganisasjoner

Gjeldende rett

Ved lov av 27. februar 1987 ble det tatt inn følgende bestemmelse i kommuneloven § 24a:

«Kommunestyret kan gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner adgang til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi og motta arbeidsoppsigelse på kommunens vegne.»

En tilsvarende bestemmelse ble tatt inn i fylkeskommuneloven § 26a.

Så godt som alle kommuner og fylkeskommuner har gitt Kommunenes Sentralforbund (KS) fullmakt etter disse bestemmelsene. Bestemmelsene åpner for at også andre kommunesammenslutninger kan gis slik fullmakt, men det har til nå ikke skjedd.

Bestemmelsene innebærer at en kommunesammenslutning kan binde de deltakende kommuner/fylkeskommuner i forbindelse med tariffavtaler, og fungere som arbeidsgiverforening.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget viser til at bestemmelsene i kommuneloven § 24a og fylkeskommuneloven § 26a kom som en naturlig utvikling av KS' stadig mer sentrale rolle i forbindelse med tariffavtaler, og foreslår at bestemmelsene videreføres i den nye kommune- og fylkeskommuneloven. Utvalget foreslår imidlertid en presisering slik at det klart framgår at det er *kollektive* arbeidsoppgaver en kommunesammenslutning kan få fullmakt til å gi og motta.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader til utvalgets forslag.

Departementets merknader

Departementet slutter seg til forslaget og viser til utvalgets vurderinger og begrunnelse.

c) Pensjonsordninger for ansatte

Gjeldende rett

Verken kommuneloven eller fylkeskommuneloven har særskilte regler om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. Det er heller ikke fastsatt slike regler i andre lover, det vil si bortsett fra de alminnelige regler om folketrygd.

De eksisterende pensjonsordninger er i utgangspunktet basert på avtaler mellom kommuner/fylkeskommuner og de ansattes organisasjoner, innenfor rammen av forskrift av 25. april 1975, fastsatt av Sosialdepartementet. Denne forskriften bygger i hovedsak på

- at pensjonsytelsene ikke må være høyere enn i Statens pensjonskasse
- at aldersgrenser ikke må være lavere enn fastsatt for tilsvarende stillinger i staten
- at alle ansatte i kommunen/fylkeskommunen skal være omfattet av pensjonsordningen

De langt fleste kommuner/fylkeskommuner har sluttet seg til den pensjonsordning som er opprettet i regi av Kommunal Lands-

pensjonskasse. Noen har imidlertid opprettet egne pensjonskasser og enkelte har sluttet seg til pensjonsordninger opprettet av rent private forsikringsselskaper.

Departementets merknader

Som tidligere nevnt er pensjonsordninger for kommunalt/fylkeskommunalt ansatte ikke omhandlet i Kommunelovutvalgets utredning.

Sosialdepartementet har i brev av 10. desember 1991 tatt opp spørsmålet om lovhjemmel for fastsetting av *forskrift* for pensjonsordninger, både for ansatte og for folkevalgte. Om de sistnevnte, se nærmere kap. 7.4.

Sosialdepartementet uttaler at det i dag ikke er tilfredsstillende lovhjemmel for fastsetting av forskrift om de ansattes pensjonsforhold i kommuner/fylkeskommuner noe som både Justisdepartementet og Kredittilsynet tidligere har pekt på - og ber om at det tas inn en bestemmelse om slik lovhjemmel i den nye kommuneloven. Alternativet er at det utarbeides en egen lov om kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger. Dette anses imidlertid lite hensiktsmessig, bl.a. fordi formålet med en forskriftshjemmel ikke er å innskrenke kommunenes/fylkeskommunenes avtalefrihet ved å pålegge pensjoner av et bestemt nivå og omfang. Sosialdepartementet anser det heller ikke naturlig å innføre bestemmelser om kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger i skatteloven, slik tilfellet er for ansatte i privat sektor. Lov om forsikringsvirksomhet av 10. juni 1988 omfatter riktignok også kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger, men dette gjelder bare de rent forsikringsmessige og regnskapsmessige forhold, og denne loven anses derfor uegnet som eventuelt hjemmelsgrunnlag for en forskrift om materielle pensjonsordninger.

Sosialdepartementet begrunner behovet for forskriftshjemmel med at det er påkrevd at staten kan føre tilsyn med kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger, herunder at vedtak om ytelser og aldersgrenser må godkjennes. Departementet peker på at vedtak om pensjon binder kommunene/fylkeskommunene økonomisk, og at dette kan få betydning for statlige tilskudd til kommuner/fylkeskommuner. En omfattende reduksjon av f.eks. aldersgrenser for kommunalt ansatte vil dessuten kunne virke inn på de ordninger som gjelder for ansatte i staten. Statlige og kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger bør være likeverdige, og det trengs da bestemmelser som hjemler tilstrekkelig tilsyn og kontroll.

Kommunaldepartementet er enig i at det er behov for å få tilfredsstillende lovhjemmel

om adgang for Kongen til å fastsette forskrift om pensjonsordninger for kommunalt/fylkeskommunalt ansatte. At det innføres en slik forskriftshjemmel vil ikke i seg selv føre til reelle endringer i rettstilstanden, men innebærer at det formelle grunnlag bringes i orden.

Etter det Kommunaldepartementet kan se, vil den lovmessige plassering av en forskriftshjemmel være et hensiktsmessighetsspørsmål. Selv om departementets forslag til ny kommunelov - i likhet med de gjeldende kommunelover - i meget liten utstrekning regulerer de ansattes rettigheter og plikter, er departementet kommet til at det vil være mest praktisk at forskriftshjemmelen tas inn i den nye kommuneloven, og viser til den begrunnelse som Sosialdepartementet gir. Kommunaldepartementet vil i denne forbindelse også peke på at de folkevalgte pensjonsforhold er regulert i den nye kommuneloven, basert på Kommunelovutvalgets forslag - se kap. 7.4. Det anses tilstrekkelig å lovfeste at kommuner/fylkeskommuner kan opprette pensjonsordninger for sine ansatte, og at Kongen ved forskrift kan fastsette nærmere regler om slike pensjonsordninger.

Bestemmelsen om de ansattes pensjonsforhold er tatt inn i § 24 nr. 3 i departementets lovforslag.

5.3 PARLAMENTARISK STYREFORM

5.3.1 Innledning

Punkt 5.3 omhandler rettslige rammer for innføring av parlamentarisk styringsform i kommuner og fylkeskommuner. De spørsmål som behandles gjelder bl.a.

- innføring og oppheving av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme
- opprettelse av kommuneråd/fylkesråd
- kommunerådets/fylkesrådets ansvar og kompetanse
- funksjoner og ansvar for de enkelte medlemmene av kommuneråd/fylkesrådet
- Utredningsmessig og kontormessig assistanse for grupperinger som ikke deltar i kommuneråd/fylkesrådet

Kommunelovutvalget mener at de verdier som er innebygget i en parlamentarisk modell er så vesentlige også sett i kommunal/fylkeskommunal sammenheng, at de kommuner og fylkeskommuner som ønsker det bør få anledning til å velge denne styringsformen. Utvalgets forslag er basert på en videreutvikling av parlamentarismeloven av 1985 og innebærer en ytterligere tilnærming til den nasjonale parlamentariske modell. Den enkelte kommune og fylkeskommune gis betydelig

grad av frihet til å bestemme det nærmere innhold i sin styringsordning.

Kommunelovutvalgets forslag til lovbestemmelser er tatt inn i kap. 3 i NOU-forslaget og innebærer bl.a.

- innføring av parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner krever 2/3 flertall i kommunestyret/fylkestinget.
- parlamentarisk styringsform kan innføres i valgperioden, med virkning for resten av perioden
- et folkevalgt organ - kommuneråd/fylkesrådet - overtar ledelsen av kommunens/fylkeskommunens administrasjon
- leder av kommuneråd/fylkesrådet blir det fremste politiske verv i kommunen/fylkeskommunen, og ordfører/ fylkesordførervet erstattes av vervet som leder av kommunestyret/fylkestinget
- medlemmer av kommuneråd/fylkesrådet kan velges blant alle som er valgbare til kommunestyret/fylkestinget
- det parlamentariske prinsipp - plikten til å gå av etter mistillitsforslag - fastslås i loven og mistillit kan også reises mot enkeltmedlemmer av rådet
- kommuneråd/fylkesrådet kan delegeres avgjørelsesmyndighet i samme utstrekning som faste utvalg
- enkeltmedlemmer av kommuneråd/fylkesrådet kan gis ledelsesansvar for deler av kommunens/fylkeskommunen administrasjon på rådets vegne, og gis myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning
- grupperinger i kommunestyret/fylkestinget som ikke er representert i rådet har rettslig krav på utredningsmessig og kontormessig assistanse

Høringsinstansene er i stor grad positive til en parlamentarismemodell, selv om endel (særlig mindre kommuner) mener at den ikke er aktuell for dem. De som er imot peker bl.a. på at mindretallets innflytelse vil kunne reduseres betydelig, at skillet mellom folkevalgte organer og administrasjonen vil bli uklart og at man har liten erfaring med en slik styringsform. Endel vil derfor opprettholde parlamentarisme som forsøksordning.

Departementet kan i store trekk slutte seg til lovutvalgets forslag, men med følgende unntak:

- departementet er enig med mindretallet i at vedtak om innføring av parlamentarisme bør gjøres gjeldende fra neste valgperiode. Det samme gjelder vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform.
- departementet foreslår lovfestet at ledel-

sesansvar for enkeltmedlemmer av rådet overfor deler av administrasjonen skal kombineres med en ansatt administrativ leder («departementsråd») for vedkommen- de sektoradministrasjon.

- etter departementets forslag kan det bare delegeres avgjørelsesmyndighet til enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet i de tilfeller disse er gitt ledelsesansvar for deler av administrasjonen.
- departementet foreslår at bare kommunerådets/fylkesrådets leder i utgangspunktet skal ha møterett i andre kommunale/fylkeskommunale organer enn kommunestyret/ fylkesinget. Hvis enkeltmedlemmer av rådet er gitt ledelsesansvar for deler av administrasjonen, skal imidlertid bare disse ha møterett i folkevalgte organer som hører inn under deres ansvarsområde.

5.3.2 Parlamentarisk styringsform i kommuner og fylkeskommuner

Gjeldende rett

a) Midlertidig lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner

Midlertidig lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner (parlamentarismeloven) gir hjemmel for å drive forsøk med parlamentarisk styringsform i kommuner. Forsøk etter denne loven må godkjennes av Kongen.

Etter parlamentarismeloven overtar et organ valgt av kommunestyret ved flertallsvalg - kommunerådet - administrasjonssjefens funksjoner etter kommuneloven. Dette innebærer at kommunerådet bl.a. fremmer innstilling overfor folkevalgte organer, har ansvaret for det daglige tilsyn med kommunens forvaltning og ansvaret for å iverksette vedtak. Kommunerådet kan delegeres myndighet i samme utstrekning som administrasjonssjefen etter kommuneloven § 31a, dvs. i saker som anses kurante.

Ved lov av 13. juli 1990 (Ot.prp.nr. 66 (1989-90) og Innst.O.nr. 63 (1989-90)) ble parlamentarismelovens funksjonsperiode forlenget med ett år fra 1. januar 1992 til 1. januar 1993. Samtidig ble det vedtatt endring i lovens § 2, slik at medlemmer av kommunerådet nå kan velges blant alle personer som er valgbare til kommunestyret. Etter den tidligere ordning var det bare medlemmer og varamedlemmer til kommunestyret som kunne velges som medlemmer av kommunerådet.

Parlamentarismeloven er videre endret ved lov av 20. desember 1991 (Ot.prp.nr. 23 (1991-92) og Innst.O.nr. 30 (1991-92)). Endringene in-

nebærer at det er åpnet adgang til å gi de enkelte medlemmer av kommunerådet anledning til å opptre på rådets vegne og instruere administrasjonen innenfor sitt område. Den enkelte kommuneråd vil igjennom dette kunne få ledelsesansvar for en del av kommunens administrasjon. Samtidig åpnes det for at det enkelte medlem av kommunerådet skal kunne gis en viss myndighet til å treffe avgjørelser innenfor sitt fagområde. Tidligere kunne kommunerådet bare fungere som kollegium.

Videre ble loven endret slik at det tidligere kravet om at det skulle ansettes en kommunaldirektør som øverste leder av tjenestemannsadministrasjonen ble tatt ut av loven.

I forbindelse med godkjenning av forsøk kan det fastsettes at kommunerådet skal ha plikt til å fratre etter vedtak i kommunestyret (mistillit) og når rådet selv gjør vedtak om det. Etter lovendringen 20. desember 1991 gjelder dette også enkeltmedlemmer av kommunerådet. Parlamentarisk ansvar følger således ikke automatisk av loven, men er avhengig av Kongens samtykke. Kongen kan også samtykke i at kommunestyret overfører formannskapets lovbestemte myndighet til nemnder opprettet etter kommuneloven, noe som vil gjøre formannskapet til et nokså rendyrket tilsynsorgan. Parlamentarismeloven gjør ingen endringer i kommunestyrets eller ordførerens funksjoner.

Til nå er det bare Oslo kommune som har søkt om, og fått samtykke til forsøk med parlamentarisk styringsform.

Parlamentarismeloven gjelder *ikke* for fylkeskommuner, men Hedmark fylkeskommune har etter frikommuneloven fått samtykke til et forsøk som har visse likhetstrekk med denne modellen. Prosjektet går ut på at et kollegialt organ - fylkesrådet - valgt av fylkestinget ved flertallsvalg, overtar fylkesrådmannens funksjoner. Til forskjell fra styringssystemet etter parlamentarismeloven kan det ikke knyttes noe parlamentarisk ansvar til fylkesrådets virksomhet. Medlemmene av fylkesrådet er valgt for valgperioden og kan ikke kastes i løpet av denne ved mistillitsvedtak.

Norge er det eneste av de nordiske land som har åpnet for innføring av parlamentarisk styringsform i kommunene.

b) Nærmere om styringssystemet i Oslo kommune

Oslo kommunes ønsker om en ny styringsform var en viktig årsak til at parlamentarismeloven ble vedtatt. Kommunen hadde da bak seg flere forsøk - innenfor rammen av kommuneloven - med styringssystemer som skulle styrke den folkevalgte helhetsstyring.

Oslo kommune innførte i 1972 en ordning med syv folkevalgte i heltidsverv. Disse ble kalt kommunalråder, og var ledere for hver sin «programkomite». Ordningen ble endret i 1975. Kommunens viktigste utvalg - finansutvalget - besto av ni bystyremedlemmer, valgt ved forholdstallsvalg. Vervene i finansutvalget ble omgjort til heltidsverv, og betegnelsen kommunalråder ble brukt om dette utvalgets medlemmer. Kommunalrådene ble samtidig ledere for hvert sitt hovedutvalg eller «avdelingsutvalg».

Systemet skapte imidlertid uklare ansvarsforhold, og man oppnådde ikke den tilskitete helhetsstyring på tvers av sektorene.

Bystyret i Oslo satte som mål for forsøket med parlamentarisk styringsform at det skulle gi økt innflytelse til de folkevalgte, klarere ansvarsforhold, økt innflytelse til de ansatte, styrket kommunal helhetsvurdering, økt desentralisering og delegering av myndighet, og bedret service overfor innbyggerne.

Hovedtrekkene i styringssystemet i Oslo er:

- Kommunerådet - byrådet - har 7 medlemmer. Det enkelte medlem av byrådet har hvert sitt ansvarsområde, men har ingen instruksjonsmyndighet eller avgjørelsesmyndighet. Byrådets hovedoppgave er å utarbeide innstilling til bystyre/formannskap og sørge for iverksetting av de vedtak som disse organer treffer. I tillegg er byrådet i atskillig utstrekning delegert avgjørelsesmyndighet.
- Det er opprettet 7 bystyrekomiteer. Hver komite består av 11 medlemmer, valgt av og blant bystyrets medlemmer etter forholdstallsprinsippet. Komiteenes viktigste oppgave er å utarbeide innstillinger til bystyret, basert på byrådets forslag. Komiteene har dermed store likhetstrekk med stortingskomiteene, men er rettslig sett å karakterisere som faste utvalg etter kommuneloven. Hver komite er ledet av en kommunalråd, som er heltidspolitiker.
- Formannskapet har bare de minimumsoppgaver som følger av kommuneloven, det vil si budsjettbehandling, tilsyn og avgjørelsesmyndighet i hastesaker. Formannskapets funksjoner etter særlov er uendret.
- Bystyrets og ordførerens stilling er uendret rent formelt, men ordførerens stilling er rent faktisk noe endret i og med etablering av et politisk valgt byråd med egen leder.
- I kgl.res. av 31. januar 1986 om godkjenning av forsøket i Oslo ble det fastsatt et parlamentarisk ansvar for byrådet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Etter Kommunelovutvalgets oppfatning er de saksbehandlingsmessige og politiske verdier som er innebygd i et parlamentarisk styringssystem så vesentlige også sett i kommunal/fylkeskommunal sammenheng, at de kommuner/fylkeskommuner som ønsker det bør få anledning til å velge en slik styringsform. Utvalget legger særlig vekt på at denne styringsformen vil kunne danne grunnlag for mer helhetlig politisk styring og klarere politiske ansvarsforhold.

Lovutvalget har ikke funnet grunn til å skille mellom kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med innføring av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme. Den ordinære styringsform for kommuner og fylkeskommuner er basert på at de grunnleggende behov for styringssystemer i det alt vesentlige er de samme for de to forvaltningsnivåer, og dette må - etter utvalgets oppfatning - også gjelde i relasjon til en parlamentarisk styringsform.

Utvalget viser i sin utredning til at parlamentarismen på det nasjonale plan ikke er lovfestet, og at hverken grunnloven eller den alminnelige lovgivning har bestemmelser om dette. Systemet er utviklet på grunnlag av konstitusjonell sedvane. Utvalget peker imidlertid på at innføring av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme krever hjemmel i lov. Utvalget foreslår at de nærmere regler tas inn i den nye kommune- og fylkeskommuneloven, slik at denne fremstår som en helhetlig forfatningslov for kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at parlamentarismeloven av 1985 ikke forlenges ytterligere.

Lovutvalgets forslag til lovregulering av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme er basert på en videreutvikling av parlamentarismelovens bestemmelser ved en ytterligere tilnærming til den parlamentariske styringsform på nasjonalt nivå. Forslaget er utarbeidet med bakgrunn i parlamentarismeloven slik den lød før lovendringene av 13. juli 1990 og 20. desember 1991.

Den enkelte kommune og fylkeskommune gis imidlertid en betydelig grad av frihet til selv å bestemme det nærmere innhold i sin styringsordning.

a) Innføring eller oppheving av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme

Utvalget foreslår at det enkelte kommunesyre og fylkesting selv kan vedta å innføre parlamentarisk styringsform innenfor de rammer som er angitt i loven. Kommunestyret eller fylkestinget må selv fatte vedtak om innføring av parlamentarisk styringsform, og

myndigheten kan ikke delegeres til andre organer. Parlamentarismelovens bestemmelse om at overgang til parlamentarisme skal godkjennes av Kongen foreslås ikke opprettholdt. Begrunnelsen er at kommunenes/fylkeskommunenes organisasjonsfrihet også bør gjelde parlamentarisk styringsform, og utvalget legger til grunn at den enkelte kommune/fylkeskommune vil være like godt i stand til å avveie de motstridende hensyn i denne sammenheng som departement og regjering. Av hensyn til mindretallet og for å sikre stabiliteten foreslår imidlertid utvalget at vedtak om å gå over til parlamentarisk styringsform må fattes med 2/3 flertall av kommunestyrets eller fylkestingets medlemstall.

Utvalgets flertall går inn for at parlamentarisk styringssystem kan innføres i valgperioden, dvs. med virkning for resten av perioden. Flertallet har lagt hovedvekten på at det sitende kommunestyre/fylkesting dermed får oppleve konsekvensen av den nye styringsformen umiddelbart, noe som kan gjøre diskusjonen om styringsformen mer konkret og engasjert. Mindretallet (tre medlemmer) mener at overgang til parlamentarisk styringsform er en så viktig og konsekvensfylt reform at velgerne bør få anledning til å uttale seg før den settes i kraft. Mindretallet foreslår derfor at vedtak om parlamentarisk styreform først skal gis virkning fra og med den kommende valgperiode for kommunestyre/fylkesting.

Ved vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform, vil det etter flertallets forslaget være tilstrekkelig med tilslutning fra minst halvparten av kommunestyrets eller fylkestingets medlemstall. Her vil ikke hensynet til mindretallet ha like stor vekt. Mindretallet (tre medlemmer) mener det er nødvendig å legge inn en sperre som hindrer at kommune- eller fylkeskommuneforvaltningen utsettes for hyppige endringer i organisasjonsform, og foreslår derfor at også vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform først skal gis virkning fra neste valgperiode.

b) Kommuneråd/fylkesråd

Innføring av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme innebærer at et folkevalgt organ, kommunerådet eller fylkesrådet, overtar ledelsen av den kommunale/fylkeskommunale administrasjon. Kommunen/fylkeskommunen vil ha stor frihet med hensyn til hvordan de vil organisere administrasjonen, og kan selv velge om de vil beholde den pyramideformede hierarkiske struktur i tjenesteadministrasjonen eller om de istedet vil dele administrasjonen opp i «departementer». En oppsplitting av administrasjonen for-

utsetter i praksis at det etableres en sektormessig politisk ledelse på topp-plan, noe som innebærer en ordning hvor de enkelte kommune- og fylkesråder tildeles en selvstendig «departementssjefs»kompetanse.

Etter utvalgets flertallsoppfatning vil overgangen til parlamentarisk system også ha den naturlige konsekvens at vervet som leder av kommunerådet/fylkesrådet blir det fremste politiske verv i kommunen/fylkeskommunen. Det foreslås derfor at ordningen med ordfører/fylkesordfører faller bort, og erstattes med et mer begrenset verv som leder av henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget. Kommunerådets/fylkesrådets leder blir etter forslaget kommunens og fylkeskommunens rettslige representant og underskriver på kommunens/fylkeskommunens vegne i alle tilfeller hvor denne myndigheten ikke er tildelt andre. Dette i motsetning til parlamentarismeloven som opprettholder vervet som ordfører også i et parlamentarisk system. Mindretallet (ett medlem) går inn for å opprettholde ordningen med ordfører/fylkesordfører, og viser til at innføring av parlamentarisk styringsform ikke medfører noen endring i kommunestyrets og fylkestingets stilling som øverste organ for kommunen og fylkeskommunen.

Utvalget mener videre at parlamentarismelovens ordning med valg av kommunerådet bør opprettholdes, også slik at alle som er valgbare til kommunestyret/fylkestinget skal være valgbare til kommunerådet/fylkesrådet. Dette er i samsvar med parlamentarismeloven slik den lyder etter lovendringen av 13. juli 1990. Et mindretall (ett medlem) ønsker imidlertid å opprettholde den tidligere ordning med begrenset valgbarhet, slik at bare medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret/fylkestinget er valgbare til rådet. Mindretallet viser til at ledersjiktet i kommunene/fylkeskommunene bør rekrutteres fra henholdsvis kommunestyret/fylkestinget, særlig av hensyn til det politiske ansvar, men er forøvrig enig med flertallet når det gjelder valg av kommuneråd/fylkesråd.

Utvalget går inn for at valget bør skje for hele valgperioden, i motsetning til parlamentarismeloven hvor valg av kommuneråd skjer for 2 år.

Utvalget går således ikke inn for den ordningen som foreslås i Oslo bystyes vedtak av 25. april 1990 som innebærer at ordføreren/fylkesordføreren utpeker lederen av kommunerådet/fylkesrådet og at denne så etablerer rådet. Kommunens forslag er i samsvar med de prinsipper som følges for regjeringen. Det er imidlertid lange tradisjoner i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning for at opp-

nevning til alle politiske verv skjer ved valg, og utvalget vil holde fast på denne ordningen.

Det grunnleggende parlamentariske prinsipp om at kommunerådet/fylkesrådet har plikt til å gå av etter mistillitsforslag foreslås fastslått i loven. I likhet med parlamentarismeloven slik den lyder etter lovendringen 20. desember 1991, foreslår lovutvalget en adgang til å fremsette mistillitsforslag overfor det enkelte kommuneråds- eller fylkesrådsmedlem - ikke bare overfor rådet som helhet. Dette motsvares av en rett for det enkelte rådsmedlem til å trekke seg, eventuelt etter å ha stilt kabinettspørsmål.

c) Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og kompetanse

Kommunerådet og fylkesrådet skal, som nevnt over, være den øverste ledelse for den samlede kommunale/fylkeskommunale administrasjon. Dette innebærer at rådet overtar den funksjonen som administrasjonssjefen har etter den ordinære styringsform, med instruksjonsmyndighet overfor alle ansatte.

Som ledd i helhetsstyringen skal kommunerådet eller fylkesrådet påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at de vedtak som er fattet blir iverksatt. Forslag til økonomiplan og årsbudsjett bør i et parlamentarisk styringssystem legges fram av kommunerådet eller fylkesrådet, og rådet overtar dermed funksjonen til den nemnda som etter NOU-forslaget § 41 nr. 2 skal legge fram innstilling i disse sakene for kommunestyret/fylkestinget i det ordinære styringssystemet. Forslaget har sammenheng med rådets alminnelige funksjon som saksforberedende organ for kommunestyret/fylkestinget og som det øverste koordinerende politiske organ ved siden av kommunestyre/fylkesting.

Medlemmene av kommunerådet/fylkesrådet skal i tillegg ha møterett i alle folkevalgte organer, men uten forslags- og stemmerett. I kommunestyre og fylkesting skal rådets medlemmer ha både rett og plikt til å møte.

Utvalget foreslår at kommunestyret eller fylkestinget kan tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke det motsatte er spesielt bestemt. Dette er en utvidelse i forhold til parlamentarismelovens regler, men i samsvar med de alminnelige prinsipper som utvalget ellers legger til grunn for delegasjon av avgjørelsesmyndighet, se pkt. 5.1.7. foran. Det anses imidlertid ikke aktuelt å tildele rådet avgjørelsesmyndighet direkte i loven.

d) Spesielt om funksjoner og ansvar for de enkelte medlemmene av kommunerådet/fylkesrådet.

Lovutvalget foreslår at kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at det enkelte medlem av rådet skal ha ledelsesansvar overfor deler av administrasjonen på rådets vegne, jf. § 19 nr. 1 i NOU-forslaget. Forslaget er i samsvar med parlamentarismeloven etter lovendringen 20. desember 1991.

Kommunelovutvalget mener videre at rådet bør få adgang til å videredelegere til enkeltmedlemmer myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker og typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, med mindre kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet, jf. NOU-forslaget § 19 nr. 4. Utvalget har lagt vekt på den store arbeidsbyrde kommunerådet/fylkesrådet kan få, og at forslaget vil gi mulighet for en hensiktsmessig arbeids- og ansvarsfordeling internt i rådet. Det vises også til at erfaringene fra forsøket i Oslo tyder på at det er behov for en slik mulighet.

Som en konsekvens av dette foreslår utvalget at det ikke bare skal være anledning til å stille mistillitsforslag overfor rådet som kollegium, men også overfor de enkelte medlemmene i rådet, se foran under b).

e) Hensynet til grupperinger som ikke er representert i kommunerådet/fylkesrådet.

Innføring av et parlamentarisk styringssystem vil gi flertallet en meget sterk posisjon i forhold til de andre grupperingene i kommunestyret/fylkestinget. Kommunerådet/fylkesrådet har som øverste ledelse for administrasjonen direkte tilgang til all ekspertise hos de ansatte, og kan derfor opptre med særlig tyngde i sine utredninger, innstillinger og øvrige virksomhet. Utvalget peker på at dette kan skape en uheldig skjevhet, og hindre opposisjonen i å fungere som korrektiv og kontrollinstans. For å unngå dette foreslår kommunelovutvalget at det tas inn en bestemmelse i loven som fastsetter at grupper av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer som ikke deltar i kommunerådet/fylkesrådet, skal sikres nødvendig kontormessig og utredningsmessig assistanse. Hvordan dette konkret skal løses er det overlatt til kommunestyret/fylkestinget å fastsette nærmere bestemmelser om. Utvalget understreker imidlertid at det er et rettslig krav at man sørger for en ordening som gir et tilfredstillende resultat.

Høringsinstansene

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg er enig med Kommunelovutvalget i at loven bør åpne for innføring av parlamentarisk

styringssystem i kommuner og fylkeskommuner. Endel av disse mener imidlertid at det bør settes en grense for når parlamentarisme kan innføres, f.eks. knyttet til kommunestørrelse.

De som går imot lovutvalgets forslag peker bl.a. på at mindretallets innflytelse vil kunne reduseres betydelig, at skillet mellom folkevalgte organer og administrasjonen vil bli uklart og at man har liten erfaring med en slik styreform. Endel høringsinstanser mener på denne bakgrunn at forsøket i Oslo kommune må gjennomgås og evalueres, og at det eventuelt gjennomføres forsøk i flere kommuner av forskjellig størrelse og struktur før det gis generell adgang til å innføre parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner.

Oslo kommune mener i sin høringsuttalelse at det er grunn til å understreke det parlamentariske maktdeleingsprinsipp, og viser til at det innebærer at byrådet (kommunerådet) og rådets leder er den fremste kommunale representant, mens ordføreren er den fremste folkevalgte representant. Kommunen mener at begge roller er helt maktpåliggende i et parlamentarisk system, og kommunen understreker at det er av avgjørende betydning at den nye kommuneloven fanger opp dette maktdeleingsprinsippet i de avsnittene i loven som behandler parlamentarisk styringsform. Kommunen støtter på denne bakgrunn mindretallsforslaget om at det skal velges ordfører/fylkesordfører også i kommuner/fylkeskommuner som har innført parlamentarisme.

Kommunen er ikke enig med utvalgets flertall i at byrådet (kommunerådet) skal velges av bystyret, og anbefaler en ordning som er parallell til ordningen på riksplan, dvs. at ordføreren/fylkesordføreren utpeker lederen av kommunerådet/fylkesrådet og at denne så etablerer rådet. Det foreslås videre at byrådets (kommunerådets) medlemmer bare kan møte i bystyrekomiteene når de er spesielt innkalt.

Oslo kommune foreslår også at byrådet (kommunerådet) gis en viss kompetanse direkte i loven, og at *samtlig*e grupperes kommunestyremedlemmer skal sikres utredningsmessig og kontormessig assistanse, ikke bare mindretallet.

Det er videre noen høringsinstanser som støtter mindretallsforslaget om at parlamentarisme først kan innføres fra neste valgperiode, og enkelte som mener at det også bør kreves kvalifisert flertall for å gå tilbake til «normalordningen». Blant andre NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) peker på at utvalgets forslag - i ekstreme tilfeller - kan føre til at kommunene endrer overordnet styringsstruktur veldig ofte.

Departementets merknader

a) Tidligere utredninger. Erfaringer med styringssystemet i Oslo kommune

Parlamentarisk styringsform i kommuner/fylkeskommuner er lite utredet bortsett fra i proposisjonene til parlamentarismeloven av 1985, se Ot.prp.nr. 91 (1984-85), nr. 22 (1985-86), nr. 66 (1989-90) og nr. 23 (1991-92).

Spørsmålet er imidlertid behandlet av Hovedkomiteen for lokalforvaltningen i NOU 1988:38. Komiteen stiller seg gjennomgående positiv til innføring av parlamentarisk styringsform i kommuner og fylkeskommuner, men har samtidig visse motforestillinger. På den ene side fremhever komiteen at et parlamentarisk ansvarlig flertallsstyre fører til en klargjøring av det politiske ansvar og bidrar til en mer samlet linje i lokalpolitikken. Motforestillingene er at det parlamentariske organ - kommunerådet - får en meget sterk posisjon i forhold til de øvrige folkevalgte organer, bl.a. fordi innstillingene til kommunestyret blir utarbeidet av et organ som er sammensatt etter flertallsvalg. Dette kan gå på bekostning av informasjon og et bredt beslutningsgrunnlag. Komiteen peker også på at de øvrige folkevalgte organer får reduserte muligheter for kontroll og innsyn, og komiteen mener derfor at det er grunn til å lovfeste visse mindretallsgarantier - bl.a. oversendelse av saksdokumenter, rett til dokumentinnsyn m.v. Videre er forsøket med parlamentarisk styreform i Oslo kommune omtalt i St.meld. nr. 11 (1990-91) Om storbyenes økonomiske situasjon m.v. (Storbymeldingen), se nedenfor.

Norge er det eneste av de nordiske land som har åpnet for innføring av parlamentarisk styringsform i kommunene. Det foregikk i slutten av 1960-årene/begynnelsen av 1970-årene en debatt i Sverige om innføring av parlamentarisme i kommuner og landstingskommuner, men debatten resulterte ikke i at det ble gitt åpning for en slik styreform. Såvidt departementet kjenner til, ble spørsmålet ikke diskutert i forbindelse med arbeidet med den nye svenske kommuneloven som ble vedtatt i juni 1991.

Administrativt Forskningsfond (AFF) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har evaluert forsøksordningen i Oslo kommune med utgangspunkt i de hovedmålene kommunen hadde satt opp for forsøket.

NIBR/AFFs evalueringsrapport som ble lagt fram sommeren 1988, stiller opp to hovedspørsmål i forhold til de målene som kommunen selv hadde satt opp for forsøket med parlamentarisk styreform:

- 1) Oppfylles ønskemålene bedre i det nye enn i det gamle systemet, og
- 2) Virker utviklingen av det nye systemet over tid til bedre eller dårligere realisering av målene?

Rapporten viser til at de seks offisielle målene som er satt for reformen delvis går i forskjellig retning. Dette er en for stor ambisjon for en slik reform og må forstås delvis som et forhandlingsresultat, delvis som legitimering for radikale endringer. Rapporten understreker at en organisasjon med 50 000 ansatte og flere hundre tusen «kunder» ikke kan endres på en lett og ukomplisert måte. Evalueringssjektet undersøker derfor tendenser ved å undersøke om utviklingen går i den retning man ønsker, og gir følgende konklusjoner:

- De folkevalgte har gjennom byrådet styrket sin innflytelse over administrasjonen, men bystyret har mistet direkte innflytelse i det daglige arbeid.
- Større helhetsstyring er delvis realisert, men sektorisering er fortsatt et stort og sammensatt problem.
- Klarere politisk ansvar er oppnådd, tydeliggjort gjennom opprettelse av byrådet.
- Den utvidede adgang til delegasjon til etatene er utnyttet i beskjeden grad.
- De kommuneansattes innflytelse er styrket.
- Det er vanskelig å etterspore klare, publikumsrettede virkninger, men det nye systemet er stort sett kjent blant publikum og publikum har forventninger til at reformen vil gi bedre service.

Evalueringsrapporten ble sendt på intern høring i kommunen.

I Oslo kommune ble evalueringsarbeidet ledet av en styringsgruppe sammensatt av representanter for de folkevalgte og administrasjonen. Styringsgruppen går i sin rapport, som lå til grunn for bystyrets behandling av saken, ikke inn i evalueringsrapporten fra NIBR/AFF og de enkelte hovedmål som var satt for forsøket, men begrenser seg til å vise til evalueringsrapporten og de høringsuttalelsene som er kommet inn. Det foreslås istedet endringer som etter styringsgruppens oppfatning vil gi et mer helhetlig og effektivt styringssystem.

Bystyret i Oslo kommune behandlet evalueringsrapporten i møte 25. april 1990. Bystyrets vedtak gikk i hovedtrekk ut på:

1. Videreføring av forsøksordningen
2. Bystyrerepresentantenes antall reduseres til 59. Antall medlemmer i bystyrets komiteer reduseres tilsvarende.

3. Folkevalgtes arbeidsvilkår må ikke svekkes i forhold til nå.
4. Tittelen kommunalråd opphører.
5. Formannskapet opprettholdes som i dagens ordning.
6. Bygningsrådets og skolestyrets funksjoner legges til bystyrekomiteer, oppgaver delegeres byråd/administrasjon.
7. Ordføreren får ansvar for at det utpekes en byrådsleder. Etablering av byråd, utpeking og utskifting av byrådsmedlemmer tilligger byrådslederen.
8. Medlemmer til byrådet kan velges blant alle som er valgbar til bystyret.
9. De enkelte byrådsmedlemmer får instruksjonsmyndighet overfor de respektive fagavdelinger i sentraladministrasjonen.

Som nevnt foran, ble parlamentarismelovens funksjonsperiode forlenget til 1. januar 1993 ved lovendring 13. juli 1990, (Ot.prp.nr. 66 (1989-90)), samtidig som loven ble endret slik at medlemmer til byrådet kan velges blant alle som er valgbar til bystyret.

I St.meld. nr. 11 (1990-91) Om storbyenes økonomiske situasjon m.v. (Storbymeldingen) viser departementet til at den noe begrensede egevaluering Oslo kommune hadde foretatt, samt forsinkelsene i kommunens behandling av evalueringssaken, gjorde at det ikke var mulig for departementet å foreta en sammenfattende og endelig evaluering av forsøket med nytt styringsystem i Oslo i forbindelse med meldingen. Behandlingen ble derfor begrenset til en foreløpig vurdering av enkelte prinsipielle sider ved forsøket, bl.a. knyttet til spørsmålet om å innføre instruksjonsmyndighet for enkeltmedlemmer av byrådet overfor administrasjonen, internt tilsyn og kontroll med kommunens forvaltning, samt offentlighet og rett til innsyn i en parlamentarisk styreform.

Departementet viser i meldingen til at evalueringsrapporten fra NIBR/AFF konkluderer med at resultatene fra den foreløpige evalueringen som er gjennomført tyder på at det er oppnådd bevegelse i riktig retning i forhold til kommunens styringsproblemer. Departementet understreker imidlertid at det fortsatt gjenstår en del før målene med reformen er nådd og at det fortsatt eksisterer endel uklarehet med hensyn til rollefordeling og arbeids- og ansvarsfordeling i et parlamentarisk styringssystem. Departementet uttaler videre at det derfor er nødvendig for kommunen i tiden framover å legge vekt på å utvikle arbeidsformer og spilleregler mellom de ulike organer i kommunen og tilpasse saksbehandlingsregler, administrative rutiner, systemer

og kontrollordninger slik at de fungerer hensiktsmessig for alle nivåer i kommunen.

Statens granskningsutvalg for Oslo kommune (Smith-utvalget) har i NOU 1991:11 Granskning av Oslo kommune - Rapport nr. 2, gitt uttrykk for at spørsmålet om å tillate parlamentarisme i kommunene som en varig ordning bør undergis mer grundige utredninger enn hittil. Det uttales videre at staten som lovgiver må legge stor vekt på å regulere de saksbehandlingsregler og organisatoriske former som det kommunale selvstyre skal bevege seg innenfor. Antall styreformer kommunene kan velge mellom, bør begrenses til to hovedvarianter som er utformet relativt detaljert gjennom lovbestemmelser. Utvalget mener også at det er viktig å hindre hyppige skifter i den grunnleggende styringsordning i en kommune.

Granskningsutvalget viser forøvrig til at det sentrale statsstyre i Norge i utgangspunktet bygger på et skille mellom lovgivende og bevilgende makt på den ene side, og utøvende makt på den annen side. I kommunen utleder byrådet og administrasjonen i prinsippet hele sin myndighet fra kommunestyret, og noe skille mellom en lovgivende og en utøvende makt er det ikke plass til. Virksomheten i en kommune preges av mange enkeltavgjørelser. Det blir dermed liten plass til slike generelle politiske oppgaver som Stortinget bruker mye av sin tid på.

Disse grunnleggende systemforskjeller mellom kommunestyrene og Stortinget har etter granskningsutvalgets oppfatning ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet under forberedelsen av det parlamentariske styringsystem i Oslo kommune.

Ved lov av 20. desember 1991 (Ot.prp.nr. 23 (1991-92) og Innst.O.nr. 30 (1991-92)) vedtok Stortinget endringer i parlamentarismeloven, jf. omtalen av gjeldende rett foran.

Eventuelle endringer i forsøket i Oslo kommune i tråd med de endringer som er vedtatt i parlamentarismeloven, må godkjennes av Kongen.

b) *Parlamentarisme - fordeler og ulemper*

Departementet vil bemerke at et parlamentarisk styringssystem kan medføre en klargjøring av det politiske ansvar og bidra til en mer samlet linje i lokalpolitikken og en effektivisering av kommunalforvaltningen. Parlamentarisme vil også kunne føre til at opposisjonen i sterkere grad blir aktivisert og at behovet for å utvikle reelle alternativer til flertallsstyret kan tvinge seg fram. Dette vil kunne bidra til en vitalisering av lokaldemokratiet ved at de politiske skillelinjene blir klarere.

En parlamentarisk styreform kan videre øke de folkevalgtes innflytelse og kan over tid skape en politisk ledelse i kommunen/fylkeskommunen som er lettere identifiserbar for velgerne. Parlamentarisme kan dessuten gi muligheter for en mer ideologisk preget politikk i kommunen/fylkeskommunen. Erfaringer fra Oslo kommune tyder også på at en parlamentarisk styreform kan være gunstig i kommuner og fylkeskommuner hvor det er problemer med å skape stabile politiske allianser i kommunestyret/fylkestinget.

Det knytter seg på den annen side klare motforestillinger til innføring av parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner. Kommunestyret/fylkestinget vil få en meget sterk stilling i forhold til de øvrige folkevalgte organer, bl.a. fordi innstillingene til kommunestyret/fylkestinget blir utarbeidet av et organ som er sammensatt ved flertallsvalg. Dette kan gå på bekostning av informasjon og et bredt beslutningsgrunnlag. Et parlamentarisk styringssystem vil også medføre at de øvrige folkevalgte organer får reduserte muligheter for kontroll og innsyn. Dette gjelder særlig hvis kommunestyret/fylkestinget i utstrakt grad får delegert myndighet til å treffe avgjørelser.

At kommunestyret/fylkestinget velges ved flertallsvalg vil også redusere mindretallets innflytelse over den politikk som føres i kommunen/fylkeskommunen. Departementet vil videre peke på at erfaringene med parlamentarisme til nå er svært begrenset. En fullstendig parlamentarisk styreform er bare innført i Oslo kommune og har fungert i kort tid. Oslo kommune er også atypisk for norske kommuner, både når det gjelder størrelse og funksjon, og det er derfor vanskelig uten videre å overføre erfaringene derfra til andre kommuner.

Departementet har - i likhet med lovutvalget - etter en samlet vurdering kommet til at de positive elementene i et parlamentarisk styringssystem må antas å være såpass vesentlige at loven bør åpne adgang for å innføre et slikt system i kommuner og fylkeskommuner. Departementet viser her bl.a. til at resultatene fra evalueringsprosessen i Oslo kommune synes å tyde på at det sett under ett er oppnådd bevegelse i riktig retning i forhold til de styringsproblemer kommunen har.

Siden det her gjelder et relativt nytt og uprøvd system, og siden mindretallet vil få en annen og svakere posisjon enn etter formannskapsmodellen, er departementet enig med Kommunelovutvalget i at parlamentarisk styreform bare kan innføres når $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer stemmer for det. Departementet har også vurdert å lovfes-

te flere terskler enn et krav om $\frac{2}{3}$ flertall i kommunestyret/fylkestinget. Ett alternativ er å stille krav om statlig godkjenning for innføring av parlamentarisme. Det er videre en mulighet å begrense adgangen til kommuner over en viss størrelse. Departementet ser imidlertid ingen grunn til å skille mellom fylkeskommunene etter størrelse. Et tredje alternativ er å videreføre parlamentarisk styringsform som forsøksordning. Kombinasjoner av alternativene er også mulig.

Departementet har imidlertid - på samme måte som lovutvalget - kommet til at det bør overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å bestemme om de ønsker å gå over til et parlamentarisk styringssystem eller ikke. Som utvalget påpeker vil dette være best i samsvar med den organisasjonsfrihet som forøvrig preger lovforslaget, og departementet er av den oppfatning at den enkelte kommune/fylkeskommune vil ha like gode muligheter for å vurdere og avveie de motstridende hensyn som gjør seg gjeldende som departement og regjering. Departementet finner heller ikke grunn til å begrense adgangen til å innføre parlamentarisme til kommuner over en viss størrelse. Selv om det antas at parlamentarisk styringssystem bare er aktuelt for store kommuner, finner departementet at det ikke er riktig å utelukke muligheten for at parlamentarisme også kan være aktuelt i mindre kommuner.

Departementet kan i store trekk slutte seg til lovutvalgets forslag til nærmere regulering av hvilket innhold en parlamentarisk styringsordning skal ha, og er enig med utvalget i at regelverket bør være fleksibelt og i stor grad gi kommunene/fylkeskommunene mulighet til selv å fastsette det nærmere innholdet i ordningen. Departementet vil imidlertid foreslå en noe fastere lovregulering enn det utvalget legger opp til, bl.a. når det gjelder innføring av parlamentarisk styringssystem og oppbygging av fagadministrasjonen under et parlamentarisk system, se nedenfor.

Departementet vil understreke at det sentrale i et parlamentarisk styringssystem vil være forholdet mellom kommunestyret/fylkestinget og kommunerådet/fylkesrådet, og at dette forholdet setter store krav til innsyn og fortrolighet for å fungere etter hensikten.

Parlamentarismen på riksplanet er utformet og utviklet gjennom hundre år med skiftende praksis. Parlamentarismens kjerne er at en regjering må være politisk forankret i nasjonalforsamlingen og er avhengig av tillit derfra. Overfor et mistillitsvotum - vedtatt i Stortinget med alminnelig flertall - er regjeringen forpliktet til å tre tilbake. Flertallet bestemmer suverent når og i hvilken sammen-

heng det ønsker å gjøre det parlamentariske ansvar gjeldende og kaste regjeringen.

Det bærende prinsippet i kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme vil være det samme. Det vesentlige er at kommunerådet/fylkesrådet står politisk ansvarlig overfor kommunestyrets/fylkestingets flertall. Parlamentarismen slik vi kjenner den på det rikspolitiske plan, er imidlertid ikke et resultat av et administrativt reformforslag, men av en politisk utviklingsprosess hvor parlamentarismens gjennombrudd kom som et naturlig ledd i en forskyvning av maktbalansen i forholdet Storting - regjering. I denne prosessen er det utviklet en praksis som gir et sett av ulovfestede regler for når og hvordan det parlamentariske ansvar skal gjøres gjeldende.

Den kommunale/fylkeskommunale parlamentarismen mangler ennå helt den praksis som har utviklet seg på det statlige plan og som regulerer spørsmålet om når og under hvilke omstendigheter ansvaret bør gjøres gjeldende slik at kommunerådet/fylkesrådet må gå av. Disse spørsmålene er lite egnet til å reguleres i lov, og er heller ikke berørt i parlamentarismeloven. En praksis på kommunalt/fylkeskommunalt nivå tilsvarende den statlige, kan bare skaffes ved at parlamentarismen praktiseres. Kommunestyre og fylkesting kan ta utgangspunkt i de «kjøreregler» for parlamentarismen som har utviklet seg mellom regjering og storting, men forskjellene mellom kommunalt og statlig forvaltningsnivå gjør at dette regelverket ikke automatisk kan legges til grunn i kommuner og fylkeskommuner. Kommune- og fylkesparlamentarismen må følgelig utvikles ved at den praktiseres i kommunestyre- og fylkestingssalen. Det er bare i vekselspillet mellom kommuneråd/fylkesråd og kommunestyre/fylkesting at den kan finne sin form. Departementet vil understreke at både kommunerådet/fylkesrådet og kommunestyret/fylkestinget har et klart ansvar for at dette skjer.

c) *Innføring eller oppheving av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme*

Kommunelovutvalget peker på at forslaget om at medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet skal velges av kommunestyret/fylkestinget ved flertallsvalg, representerer et avvik fra de prinsipper som følges for Regjeringen. Ut fra disse prinsipper kunne det være mer nærliggende at flertallsfraksjonen eller kommunestyret/fylkestingets leder, utpeker lederen for kommunerådet/fylkesrådet, og at han eller hun så utpeker de øvrige medlemmer av rådet. Lovutvalget viser imidlertid til at det er lange tradisjoner for at oppnevning til alle kommunale og fylkeskommunale politiske

verv skjer ved valg og ønsker å holde fast ved denne ordningen. Departementet er enig i dette.

Departementet slutter seg videre til flertallsforslaget om at medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet skal kunne velges blant alle som er valgbare til kommunestyret/fylkestinget. Departementet kan i hovedsak slutte seg til flertallets begrunnelse og viser til at forslaget er i samsvar med parlamentarismeloven slik den lyder etter lovendringen 13. juli 1990. Valget bør - som foreslått - skje for hele valgperioden.

Departementet er videre enig med utvalgets flertall i at ordningen med ordfører/fylkesordfører bør erstattes med et mer begrenset verv som leder av kommunestyret/fylkestinget ved innføring av parlamentarisme, og at ordførerens/fylkesordførerens mer eksterne funksjoner overtas av lederen for kommunerådet/fylkesrådet. Departementet viser til at opprettholdelse av ordfører/fylkesordførervervet kan bidra til å skape klarhet om kompetanse- og ansvarsforholdene i kommunen/fylkeskommunen fordi ordfører/fylkesordfører rent faktisk - om ikke rettslig - får en annen posisjon ved innføring av parlamentarisk styreform. I likhet med utvalgets flertall legger departementet vekt på at det vil være en naturlig konsekvens av overgang til parlamentarisk styringsform at vervet som leder av kommunerådet/fylkesrådet blir det fremste politiske verv i kommunen/fylkeskommunen.

Departementet kan ikke slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag om at parlamentarisk styringsform skal kunne innføres i valgperioden, dvs. med virkning for resten av perioden. Departementet er enig med utvalgets mindretall i at overgang til parlamentarisk styringsform er en så viktig og konsekvensfylt reform at velgerne bør få anledning til å uttale seg før den settes i kraft, og viser også til Smith-utvalgets uttalelse om at det er viktig å hindre hyppige skifter i den grunnleggende styringsordningen i kommunen/fylkeskommunen. Dette er også påpekt av endel høringsinstanser, bl.a. Sogn og Fjordane fylkeskommune som er kritisk til en ordning som kan medføre at man - istedenfor å kjempe ordinære politiske strider innen relativt faste konstitusjonelle rammer - for lettvis søker en utvei i å endre selve rammene. Departementet er videre enig med mindretallet i at også vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform skal gjelde fra neste valgperiode.

Departementet er forøvrig enig i lovutvalgets forslag om at vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform kan fattes med alminnelig flertall.

d) *Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og kompetanse*

Departementet er enig med lovutvalget i at kommunerådets/fylkesrådets lovfestede oppgaver skal være saksforberedelse og iverksettning av vedtak, og med instruksjonsmyndighet overfor alle ansatte i administrasjonen. Det er også best i samsvar med kommunerådets/fylkesrådets funksjon som øverste koordinerende organ ved siden av kommunestyret/fylkestinget at innstilling til økonomiplan og årsbudsjett - i et parlamentarisk styringsystem - legges fram av kommunerådet/fylkesrådet. Departementet har imidlertid, i likhet med utvalget, ikke funnet grunn til å lovfeste dette som obligatorisk ordning.

I likhet med utvalget anser departementet det ikke aktuelt å tildele rådet avgjørelsesmyndighet direkte i loven. Departementet er enig med lovutvalget i at det gir best sammenheng om kommunerådet/fylkesrådet kan gis myndighet som underbygger den politiske posisjonen rådet har. Det bør imidlertid overlates til det enkelte kommunestyre/fylkesting å bestemme hvor omfattende myndighet rådet skal ha. Departementet kan således slutte seg til NOU-forslagets bestemmelse om delegasjon av myndighet til kommunerådet/fylkesrådet.

Departementet kan videre slutte seg til forslaget om at medlemmene av kommunerådet/fylkesrådet skal ha møterett- og plikt i kommunestyret/fylkestinget, og viser til den begrunnelse lovutvalget av gitt. I motsetning til lovutvalget, finner departementet det verken praktisk eller naturlig å gi alle medlemmene i kommunerådet/fylkesrådet møterett i andre kommunale/fylkeskommunale organer. Departementet foreslår derfor at denne retten legges til rådets leder, og at han/hun kan la seg representere ved et av de øvrige medlemmene i kommunerådet/fylkesrådet, se § 19 nr. 5 i proposisjonsforslaget. Dette tilsvarer administrasjonssjefens rett til å møte i kommunale/fylkeskommunale organer - og til å la seg representere av andre tjenestemenn - etter det ordinære styringssystemet.

Hvis kommunerådets/fylkesrådets medlemmer er gitt ledelsesansvar for deler av administrasjonen, er imidlertid departementet av den oppfatning at bare de skal ha rett til å møte i folkevalgte organer som hører inn under deres ansvarsområde. Dette vil likevel ikke være til hinder for at et annet medlem av rådet møter når vedkommende har forfall.

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at det grunnleggende parlamentariske prinsipp - plikten til å gå av etter mistillitsforslag - fastslås i loven, og at det også åpnes adgang til å fremme mistillitsforslag over-

for enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet. Dette vil særlig være aktuelt hvis kommunestyret/fylkestinget bestemmer at enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet kan gis ledelsesansvar for deler av fagadministrasjonen, se nedenfor under e). Forslaget er i samsvar med de endringer i parlamentarismeloven som er vedtatt ved lov 20. desember 1991.

e) *Spesielt om funksjoner og ansvar for de enkelte medlemmene av kommunerådet/fylkesrådet*

Departementet er som nevnt foran enig med lovutvalgets flertall i at det vil være en naturlig konsekvens av overgang til en parlamentarisk styringsform at vervet som leder av kommunerådet/fylkesrådet blir det fremste politiske verv i kommunen/fylkeskommunen, og at vervet som ordfører/fylkesordfører faller bort. En naturlig videreføring av dette vil være at kommunerådets/fylkesrådets leder overtar ordførerens/fylkesordførerens funksjon som kommunens/fylkeskommunens rettslige representant og den som underskriver på kommunens/fylkeskommunens vegne, hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet. Departementet kan på denne bakgrunn slutte seg til lovutvalgets forslag på dette punkt, jf. proposisjonsforslaget § 19 nr. 3. Ordførerens/fylkesordførerens funksjon som leder av kommunestyret/fylkestinget vil som nevnt under c) overtas av en valgt leder for kommunestyret/fylkestinget, se § 20 i proposisjonsforslaget.

Departementet vil videre bemerke at erfaringene fra forsøket med parlamentarisk styringsform i Oslo kommune tyder på at parlamentarismelovens tidligere bestemmelser om at kommunerådet i alle henseende bare kan opptre som kollegium, i mange tilfeller gir et tungrodd og lite fleksibelt system. Departementet er derfor enig med lovutvalget i at det bør være adgang til - hvis kommunestyret/fylkestinget finner det ønskelig og forsvarlig - å gi de enkelte medlemmer av rådet reelt og formelt ledelsesansvar for deler av kommunens/fylkeskommunens administrasjon på rådets vegne. En naturlig videreføring av dette er at rådet kan tildele enkeltmedlemmene avgjørelsesmyndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Departementet mener imidlertid at det gir best sammenheng i regelverket om delegasjon av myndighet til enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet knyttes til de tilfeller hvor disse er gitt ledelsesansvar for deler av administrasjonen, og foreslår at dette lovfestes. Forslaget er i sam-

svar med de endringer i parlamentarismeloven som er vedtatt ved lov 20. desember 1991.

Departementet vil understreke at større politiske, prinsipielle eller økonomiske saker må bringes fram til rådet som kollegium. Innstillinger fra kommunerådet/fylkesrådet til kommunestyre/fylkesting og faste utvalg, vil under enhver omstendighet måtte behandles av rådet som kollegium.

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at kommunene/fylkeskommunene bør ha stor frihet med hensyn til hvordan de vil organisere fagadministrasjonen, herunder velge om de vil beholde dagens pyramideformede hierarkiske struktur eller om de istedet vil dele administrasjonen opp i «departementer». Etter departementets oppfatning er det imidlertid en forutsetning for at en slik oppdeling i «departementer» skal fungere etter hensikten at det samtidig gjennomføres en tilsvarende oppdeling av den daglige ledelse av administrasjonen med en administrativ leder for hver sektoradministrasjon. Dette vil i særlig grad være tilfelle hvis de enkelte medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet samtidig gis ledelsesansvar over deler av administrasjonen.

En kombinasjon av ledelsesansvar for enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet og en hierarkisk oppbygget fagadministrasjon med en administrativ leder, vil etter departementets oppfatning innebære at alle instruksjer fra kommunerådet/fylkesrådet og dets enkelte medlemmer må skje via kommunaldirektøren som igjennom dette vil fungere som en «felles departementsråd» for alle avdelingene i sentraladministrasjonen. Dette vil gi en lite hensiktsmessig organisasjon hvor kommunaldirektøren lett kan bli en flaskehals i systemet. Departementet foreslår derfor at det lovfestes at i de tilfeller hvor enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet gis ledelsesansvar for deler av administrasjonen, skal det ansettes en administrativ leder for de respektive sektoradministrasjoner.

Disse hensynene vil ikke i samme grad gjelde seg gjeldende hvis kommunerådet/fylkesrådet utøver sin myndighet som *kollegium*, og departementet har derfor ikke funnet grunn til å foreslå bestemmelser om administrasjonsordningen i disse tilfellene.

Departementet mener videre at en rett for det enkelte medlem av rådet til å instruere administrasjonen bør kobles med et tilsvarende parlamentarisk ansvar, i den forstand at det også må kunne reises mistillitsforslag mot enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet, se foran under d).

f) *Hensynet til grupperinger som ikke er representert i kommunerådet/fylkesrådet*

Departementet kan slutte seg til utvalgets forslag om at grupperinger i kommunestyret/fylkestinget som ikke deltar i kommunerådet/fylkesrådet skal sikres utredningsmessig og kontormessig assistanse. Det anses lite hensiktsmessig å fastsette detaljerte regler om dette i loven. Det bør istedet overlates til det enkelte kommunestyre/fylkesting å bestemme hvordan dette konkret skal løses. I likhet med lovutvalget vil imidlertid departementet understreke at bestemmelsen innebærer et rettslig krav på tilfredstillende assistanse.

g) *Forholdet til de øvrige bestemmelser i kommuneloven*

Departementet vil understreke at de ordinære regler i kommuneloven vil gjelde tilsvarende for en parlamentarisk styringsform, med mindre det er gitt særlige regler eller noe annet må anses forutsatt.

Innføring av parlamentarisk styringsform innebærer således ingen endringer i kommunestyrets eller fylkestingets rettslige posisjon som kommunens og fylkeskommunens øverste og styrende organer. Videre gjelder kommunelovens regler om *faste utvalg* og andre folkevalgte organer ved siden av de særlige regler for kommunerådet og fylkesrådet.

Ordningen med bystyrekomiteer i Oslo, valgt ved forholdsvalg, er av stor betydning for mindretallet og dets muligheter for å øve innflytelse. Disse komiteene har sin parallell i Stortingets komiteer. Denne ordningen bør nøye vurderes av de kommuner og fylkeskommuner som overveier å innføre en parlamentarisk styringsform. Departementet finner imidlertid - i likhet med lovutvalget - ikke grunn til å pålegge kommunene/fylkeskommunene å opprette slike komiteer og sette dette som vilkår for innføring av parlamentarisme.

De alminnelige regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer vil som hovedregel gjelde tilsvarende for kommunerådet og fylkesrådet, se kap. 6. Det samme er tilfelle med de alminnelige bestemmelser om folkevalgtes rettigheter og plikter, se kap. 7.

Der loven gir administrasjonssjefen - etter det ordinære styringsystemet - særlige funksjoner overtar rådet disse, med mindre noe annet er bestemt eller forutsatt.

Når det gjelder anvendelse av offentlighetslovens regler i et parlamentarisk styringssystem, vises det til kap. 14.

5.4 INTERKOMMUNALT OG INTER-FYLKESKOMMUNALT SAMARBEID

5.4.1 Innledning

I punkt 5.4. tas opp følgende spørsmål:

- Kommunelovens rammer for frivillig inter (fylkes)kommunalt samarbeid, herunder spørsmålet om statlig og privat deltakelse
- Statlige pålegg om inter(fylkes)kommunalt samarbeid

Samarbeid med grunnlag i særlovgivningen er nærmere behandlet i kap. 15. Når det gjelder spørsmål om organisering av samarbeid i form av privatrettslige sammenslutninger - aksjeselskaper m.v. - vises til kap. 5.5.

De gjeldende regler om inter(fylkes)kommunalt samarbeid framgår av kommuneloven §§ 24a, 27, 43, 59, 65/fylkeskommuneloven §§ 26a, 29, 60, 66.

Kommunelovutvalgets forslag innebærer i korte trekk følgende:

- Det tas inn alminnelige bestemmelser i kommuneloven om organisert samarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, basert på etablering av felles styringsorgan og nærmere angivelse av virkeområdet m.v.
- Statlig og privat deltakelse utelukkes
- Det gis lovhjemmel for at staten kan gi pålegg om samarbeid

Få av *høringsinstansene* uttaler seg om interkommunalt samarbeid. De som har uttalt seg er i hovedsak enig i utvalgets forslag.

Departementet finner i det alt vesentlige å kunne tiltre kommunelovutvalgets forslag.

5.4.2 Frivillig samarbeid

Gjeldende rett

Kommuneloven § 27 gir adgang for «to eller flere kommuner til å «opprette et felles styre til løsning av en kommunal oppgave». Foruten kommuner er det antatt at også fylkeskommuner og staten kan være deltakere. Det er heller ikke noe til hinder for at styret for et interkommunalt tiltak er representert i styret for et annet tiltak. Det er imidlertid ikke adgang til privat deltakelse i et slikt styre. Deltakerne kan heller ikke legge styrekompetansen til én kommune eller én fylkeskommune, slik at denne utøver kompetansen på vegne av de øvrige.

Det er kommunestyrene i de deltakende kommuner som velger medlemmer til det interkommunale styret. Reglene i kommuneloven om valg av nemnder gjelder tilsvarende.

Det er også kommunestyrene som bestemmer hvilken myndighet styringsorganet skal ha. I praksis gjøres dette ved at eierkommunene vedtar likelydende forslag til vedtekter for organet. Den rettslig konstruksjon er at man ved avtale oppretter et styre og fastsetter på hvilke områder og i hvilket omfang dette skal ha kompetanse til å treffe beslutninger på vegne av deltakerne i samarbeidet. De avtalebaserte regler for samarbeidet kalles vanligvis *vedtekter*.

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å bestemme hvilken kompetanse det interkommunale styret skal ha. Kommuneloven angir ingen skranker for hva slags myndighet som kan overdras. Dette utgangspunktet må imidlertid tåle begrensninger på flere punkter:

Kommunestyret kan ikke med hjemmel i § 27 delegerer myndighet det har etter særlov. Hvorvidt slik myndighet kan delegeres, beror på vedkommende særlovs egne bestemmelser. Særlovgivningen har dessuten en rekke særbestemmelser om interkommunalt samarbeid, se nedenfor pkt. 5.4.4. Disse bestemmelsene går foran den alminnelige bestemmelsen i kommuneloven. For det andre er det et kommunalrettslig grunnprinsipp at de viktigste vedtak av organisatorisk og økonomisk karakter må fattes av kommunestyret selv. Det kan derfor ikke delegeres til et interkommunalt styre å fastsette kommunens budsjett, velge ordfører, formannskap og kommuneinterne nemnder etc. For det tredje bestemmer Kommuneloven § 59 nr. 7 at overdragelse av «myndighet og plikter» etter § 27 skal godkjennes av Kongen. Dette innebærer både en legalitetskontroll og en hensiktsmessighetskontroll.

Videre skal vedtak av den karakter som går inn under kommuneloven § 59 nr. 1-6, f.eks. et lånevedtak, godkjennes av Kongen - i samme utstrekning som når kommunestyret selv treffer slike vedtak.

Bestemmelsene gir altså ikke en rettslig sett ubegrenset adgang til å overdra kompetanse til interkommunale styrever. Bestemmelsene er først og fremst tenkt som grunnlag for etablering av samarbeidsordninger i forbindelse med utbygging og drift av større anlegg som strøm- eller vannforsyning, kloakk og renovasjon. Bestemmelsen kan på denne bakgrunn neppe anses som en selvstendig hjemmel for delegasjon av beslutningsmyndighet i andre spørsmål enn de som knytter seg til drift og organisering av denne type tiltak.

Det er m.a.o. ikke tale om delegasjon av forvaltningsmyndighet i vanlig forstand, men om et alternativ til en eller annen form for selskapsrettslig organisering, i form av aksjeselskap, ansvarlig selskap eller annet.

Kommuneloven er ellers ikke til hinder for at kommuner etablerer interkommunalt samarbeid i form av et *ansvarlig selskap* etter selskapsloven av 21. juni 1985. Men selskapsloven kommer bare direkte til anvendelse der kommunene treffer uttrykkelig avtale om det. Det er heller ikke noe til hinder for at interkommunalt samarbeid organiseres i form av f.eks. aksjeselskap, en forening eller en stiftelse. Se nærmere kap. 5.5.

Kommunene kan med hjemmel i *kommuneloven § 24 a* «gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi og motta arbeidsoppsigelse på kommunens vegne». Den rettslige konsekvens av denne ordningen er at kommunene kan overlate til en sammenslutning av kommuner å binde kommunene i samband med tariffavtaler. Så godt som alle kommuner og fylkeskommuner har nå gitt Kommunenes Sentralforbund en slik fullmakt. Sentralforbundet har ellers ingen kompetanse til å binde den enkelte kommune/fylkeskommune.

Fylkeskommuneloven § 29 om interfylkeskommunalt samarbeid svarer fullt ut til Kommuneloven § 27, både når det gjelder adgangen til å etablere frivillig samarbeid, og myndighet for Kongen til å pålegge fylkeskommunene å samarbeide. Det fremgår dessuten uttrykkelig av § 29 at også kommuner kan delta som parter i interfylkeskommunale tiltak. Videre er fylkeskommunelovens § 26 a identisk med kommuneloven § 24 a.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Grunntrekkene i den gjeldende ordning foreslås opprettholdt, det vil si at adgangen til å etablere interkommunalt samarbeid er den samme som etter gjeldende rett. Det foreslås heller ikke endringer når det gjelder spørsmålet om hvilken kompetanse som kan legges til styret.

Utvalget mener at statlig deltakelse i inter (fylkes)kommunale tiltak bør være utelukket. Begrunnelsen for dette er at styret for et interkommunalt tiltak er en del av det kommunale styringssystemet. Det er derfor ikke naturlig med statlig deltakelse her. Behovet for slik deltakelse antas heller ikke å være til stede, da samarbeid med statlige organer kan etableres i andre former. Utvalget foreslår ellers ingen endringer i forhold til dagens regler om hvem som kan være deltaker. Utvalget vil forøvrig opprettholde den gjeldende regel om at private ikke kan delta i inter (fylkes)kommunalt samarbeid etter kommunelovens bestemmelser.

Etter utvalgets oppfatning er det uheldig at de gjeldende kommunelover ikke inneholder

nærmere bestemmelser om vedtektenes *innhold*. Det foreslår derfor å ta inn alminnelige bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven om organisert samarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, med bl.a. nærmere angivelse av hva som må tas i ått i vedtektene (det avtalebaserte rettslige grunnlaget) for sammenslutningen, jf. NOU-forslaget § 58. Ved at det interkommunale styre ikke er underlagt deltakernes direkte instruksjonsmyndighet, kan det i utgangspunktet ha en stor grad av selvstendighet. Det er derfor viktig å ha utførlige vedtektsbestemmelser. De samarbeidsavtaler som inngås er ofte uklare og ufullstendige. Dette kan gjelde vesentlige punkter, som f.eks. oppløsning av samarbeidet og deltakernes rett til å tre ut. Det foreslås derfor at det lovfestes visse minimumskrav til vedtektenes innhold.

Utvalget vil lovfeste at vedtektene skal inneholde nærmere bestemmelser om hva det skal samarbeides om og hvilke funksjoner som det interkommunale styret skal ha. Innenfor denne rammen vil deltakerne ha en betydelig grad av frihet. Men flere viktige begrensninger må gjelde. Dette er begrunnet med at et interkommunalt styre langt på vei vil kunne få en overkommunal posisjon, siden det ikke er underlagt vanlig kommunal/fylkeskommunal instruksjonsmyndighet.

For det første må begrensningene i kommunestyrets/fylkestingets delegasjonsadgang gjelde tilsvarende i forhold til interkommunale styrever, jf. kap. 5.1.7. De funksjoner som styret kan tildeles må dessuten være relatert til den faktiske virksomhet som samarbeidsprosjektet omfatter. Men skal styret kunne fungere etter intensjonene, kan det være nødvendig å gi det utstrakt budsjetmyndighet, myndighet til å opprette/nedlegge stillinger, foreta ansettelser m.v. og treffe andre disposisjoner som er naturlige ledd i virksomheten. Utvalgets lovforslag hindrer ikke dette. Forslaget hindrer heller ikke at det etableres flere organer i forbindelse med samarbeidstiltaket, men ett av disse må ha selve styringskompetansen.

Hvordan interkommunale styrever skal *sammensettes* vil det være opp til deltakerne å bestemme. Lovforslaget krever bare at vedtektene skal inneholde bestemmelser om dette. Det vil derfor ikke være noe til hinder for at det vedtektsfestes at medlemmer av styret skal oppnevnes av og blant de ansatte i administrasjonen for fellestiltaket. Det er imidlertid en forutsetning at de deltakende kommuner/fylkeskommuner har minst ett medlem hver i styret.

Videre fremheves det at vedtektene bør inneholde bestemmelser om *økonomiske* for-

hold. Dette gjelder eventuell plikt for deltakerne til å gjøre innskudd til virksomheten, og om styret av eget tiltak skal kunne ta opp lån eller på annen måte pådra de deltakende kommuner økonomiske forpliktelser.

Utvalget foreslår også at det lovfestes krav om at vedtektene skal inneholde bestemmelser om *uttrede* fra og *oppløsning* av samarbeidet. Det foreslås at en deltaker skal kunne tre ut av samarbeidet etter en oppsigelsesfrist på ett år, selv om lengre frist er vedtektsfestet. De øvrige deltakere skal imidlertid kunne bringe oppsigelsen inn for departementet, siden uttrede sterkt vil kunne påvirke det videre samarbeid mellom de gjenværende deltakere. Dersom departementet finner at samfunnsmessige hensyn eller hensynet til de øvrige deltakere tilsier det, skal departementet kunne gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere angitt tidsrom, eller inntil videre. Utvalget foreslår dessuten at det tas inn i loven bestemmelse om hvilke økonomiske krav den uttrede deltaker kan stille. Det foreslås at utløsningssummen settes lik andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, begrenset til verdien av de midler vedkommende deltaker har skutt inn.

I samsvar med de gjeldende regler i gjeldsforhold vil den uttrede fortsatt være ansvarlig for den gjeld som sammenslutningen har på tidspunktet for uttrede. Dette foreslås lovfestet for klarhets skyld.

Med bakgrunn i de foreslåtte reglene om vedtektenes innhold, er det etter utvalgets oppfatning ikke behov for statlig godkjenning av samarbeidsavtaler.

Kommunelovutvalget foreslår at det gis en *særskilt* bestemmelse i kommuneloven om at to eller flere kommuner kan opprette *felles revisjonsdistrikt* med eget styre.

Videre mener utvalget at det bør lovfestes en særskilt regel om overføring av kompetanse til en sammenslutning av kommuner og/eller fylkeskommuner i samband med inngåelse og oppsigelse av *tariffavtaler*.

Om kommunelovutvalgets forslag til regler om felles revisjonsdistrikt vises til kap. 10. Om overføring av tariffkompetanse til en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner vises til kap. 5.2.3.

Høringsinstansene

Få av høringsinstansene uttaler seg om interkommunalt samarbeid. De som har uttalt seg er i hovedsak enig i utvalgets forslag. Et mindretall er kritisk til at staten skal kunne gi pålegg om interkommunalt samarbeid, se nærmere pkt. 5.4.3. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener at etablering av interkommunalt samarbeid bør undergis statlig godkjen-

ning. Han tar også til orde for statlig adgang til å påby omdanning og oppløsning av interkommunale foretak.

Departementets merknader

Interkommunalt samarbeid forekommer på mange ulike områder og i mange former. Samarbeidet er særlig utbredt i teknisk sektor. Typiske samarbeidsområder er el-verk og vann og avløp. Men også på helse- og skolesektoren eksisterer det mange interkommunale samarbeidsordninger. Som regel har samarbeidet sin bakgrunn i at oppgaven angår et større område enn én kommune, eller at den medfører for store kostnader for kommunene enkeltvis.

Et hovedskille går mellom samhandling som har en organisatorisk overbygning og samhandling som skjer uten slik overbygning. Samhandling uten organisatorisk overbygning kommer blant annet til uttrykk der kommuner kjøper/selger tjenester av hverandre. Samhandling med organisatorisk overbygning kjennetegnes ved at kommuner/fylkeskommuner oppretter felles styringsorganer og overfører oppgaver og myndighet til slike organer.

Departementet har i likhet med kommunelovutvalget ikke sett noe behov for nærmere regulering av *uorganisert* samarbeid i den nye kommuneloven.

Departementet legger til grunn at det fortsatt vil være behov for interkommunalt samarbeid, og er videre enig med utvalget i at grunntrekkene i gjeldende ordning bør opprettholdes, jf. § 27 i departementets lovforslag. Departementet finner således ikke grunn til å gjøre noen endring i adgangen til å etablere interkommunalt samarbeid, heller ikke når det gjelder spørsmålet om hvilken kompetanse som kan legges til styret. Hvorvidt oppgaver som kommunen/fylkeskommunen er pålagt i særlov kan legges til et interkommunalt styre, må løses ved en tolkning av den aktuelle særlov.

Departementet foreslår imidlertid å ta inn i § 27 (om interkommunalt samarbeid) en bestemmelse som presiserer at det er kompetanse til å treffe avgjørelser som angår *virksomhetens drift og organisering* som kan overdras til det interkommunale styret. Denne begrensningen gjelder styre for kommunal bedrift/institusjon, jf. § 10 nr. 3 i departementets lovforslag, og departementet mener at det på samme måte bør framgå av loven at adgangen til å gi kompetanse til et interkommunalt styre ikke er ubegrenset. Dette innebærer at de funksjoner som styret kan tildeles må være relatert til den faktiske virksomhet som samarbeidsprosjektet omfatter. Men skal styret

kunne fungere etter intensjonene, kan det være nødvendig å gi det utstrakt budsjetmyndighet, myndighet til å opprette/nedlegge stillinger, foreta ansettelses m.v. og treffe andre disposisjoner som er naturlige ledd i virksomheten. Departementets lovforslag hindrer ikke dette. Forslaget utelukker heller ikke at det etableres flere organer i forbindelse med samarbeidstilaket, men et av disse må ha selve styringskompetansen.

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at statlig deltakelse bør være utelukket i interkommunale samarbeidsordninger som er organisert etter kommuneloven. Styret for et interkommunalt tiltak er en del av det kommunale styringssystemet. Det er derfor ikke naturlig med statlig deltakelse i slike organer. Det kan være både ønskelig og nødvendig med samarbeid mellom staten og kommunene/fylkeskommunene, men dette kan da skje ved felles deltagelse i andre former for sammenslutninger, f.eks. aksjeselskaper. Av samme grunner utelukkes også privat deltakelse i interkommunale styre. Når det gjelder samarbeid med staten eller private i form av privatrettslige sammenslutninger vises til kap. 5.5.

Som Kommunelovutvalget finner departementet at det ikke bør åpnes adgang til å legge styrekompetansen til én kommune/fylkeskommune, slik at denne utøver kompetansen på vegne av de øvrige. Dette innebærer en type fraskrivelse av ansvar og innflytelse som må anses uheldig. Departementet mener imidlertid at det uten å fravike dette prinsipielle utgangspunkt kan åpnes for at en saklig avgrenset del av styrekompetansen legges til én kommune/fylkeskommune, dersom særlige praktiske hensyn gjør seg gjeldende. Dette vil gi adgang til f.eks. å legge arbeidsgiverfunksjonen til vertskommunen. Departementet vil imidlertid presisere at adgangen til å legge en begrenset del av styrekompetansen til en av de samarbeidende kommuner/fylkeskommuner bare gjelder i klare unntakstilfeller.

Det er - ut fra de erfaringer som departementet har gjort - lite tilfredsstillende at de gjeldende regler ikke har nærmere bestemmelser om vedtektenes *innhold*. I forbindelse med departementets godkjennelse av vedtekter for interkommunale sammenslutninger etter kommuneloven § 59 nr. 7, har det i praksis vist seg at vedtektene mangler eller har ufullstendige bestemmelser om vesentlige forhold, bl.a. når det gjelder oppløsning av samarbeidet og de enkelte deltakers rett til å tre ut. Departementet er på denne bakgrunn enig i utvalgets forslag til lovfesting av minimumskrav til vedtektenes innhold.

Det er ønskelig at vedtektene også inneholder bestemmelser om løsning av eventuelle tvister mellom deltakerne, f.eks. ved at partene vedtar en voldgiftsløsning. Departementet finner imidlertid ikke grunn til å lovfeste et krav om dette.

Styret for et interkommunalt/interfylkeskommunalt tiltak kan tildeles kompetanse til å fastsette eget budsjett. Siden denne adgangen også omfatter virksomheter som vil trenge stadige tilskudd, kan det her ligge en kime til konflikt mellom styret og deltakerkommunene. For å forhindre en slik konflikt kan løsningen være at budsjettet vedtas av fellesstyret innen bestemte rammer som blir fastsatt av deltakerkommunene på forhånd. Departementet vil understreke at dette spørsmålet bør reguleres i vedtektene, men finner ikke grunn til å ta inn en spesiell bestemmelse om dette i loven.

Departementet vil i likhet med Kommunelovutvalget ikke gå inn for at etablering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven skal undergis statlig godkjenning. De minimumskrav til vedtektenes innhold som foreslås lovfestet, og de elementer av forhåndskontroll som ligger i disse, antas å tilfredsstille statens behov for kontroll med slike sammenslutninger.

Hjemmelen for Kongen til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid (se pkt. 5.4.3.) vil også gi adgang til å gripe inn i et eksisterende (frivillig) samarbeidstiltak som ikke fungerer tilfredsstillende. Dessuten vil forslaget om lovlighetskontroll gi mulighet for å få overprøvet lovligheten av samarbeidsavtalen. Også de vedtak som styret for sammenslutningen gjør vil kunne bringes inn til lovlighetskontroll.

5.4.3 Pålagt samarbeid

Gjeldende rett

Utgangspunktet er at kommunene/fylkeskommunene selv bestemmer om de vil organisere et samarbeid i form av en interkommunal sammenslutning. Etter kommuneloven § 27 andre ledd, kan imidlertid Kongen «pålegge to eller flere kommuner å samarbeide om løsning av oppgaver av felles interesse». En tilsvarende bestemmelse er fastsatt i fylkeskommuneloven § 29. Bestemmelsen gir også hjemmel for å fastsette de nærmere vilkår for samarbeidet. Fullmakten er hittil ikke benyttet.

Kommuneloven § 43 har en særskilt bestemmelse om interkommunal revisjon. Den gir hjemmel for fylkesmannen til å «bestemme at to eller flere kommuner skal ha felles revisor.» Denne adgangen gjelder bare «når det

antas nødvendig for å oppnå tilfredsstillende revisjon».

Fylkeskommuneloven har ikke tilsvarende bestemmelser om opprettelse av felles revisjonsordning for to eller flere fylkeskommuner. Slike fellesløsninger er derfor utelukket.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at interkommunalt samarbeid skal være basert på en *frivillig* avtale mellom deltakerne. Det legges imidlertid til grunn at det i visse situasjoner kan være nødvendig at staten gir *pålegg* om samarbeid, jf. NOU-forslaget § 58 nr. 1. Utvalget mener derfor at loven også i framtiden bør inneholde hjemmel for et slikt pålegg. Det er særlig effektivitetshensynet som taler for videreføring av en slik hjemmel. Hensynet til forsvarlig ressursbruk og til et best mulig tjenestetilbud til innbyggerne er også tungtveiende.

Virkeområdet for bestemmelsen er det samme som for frivillig samarbeid. Det forutsettes imidlertid at hjemmelen brukes med en viss forsiktighet, og bare når samfunnsmessige hensyn tilsier det. Videre fremheves at det skal innhentes uttalelse fra de berørte kommuner/fylkeskommuner før vedtak om pålegg treffes. Et slikt pålegg vil vanligvis være dårlig egnet som grunnlag for konstruktivt samarbeid. Utvalget fremhever derfor at en så langt råd er søker å komme fram til frivillige ordninger.

Utvalget foreslår videre at det lovfestes en særskilt hjemmel for departementet til å gi pålegg om felles revisjon for to eller flere kommuner.

Høringsuttalelsene

Et mindretall blant de få som har uttalt seg om interkommunalt samarbeid ønsker ikke hjemmel for statlig pålegg om samarbeid. Høyres hovedorganisasjon uttaler at interkommunalt samarbeid kun bør baseres på frivillighet. Kommunenes Sentralforbund fremhever at det bør vises tilbakeholdenhet med hensyn til bruk av en eventuell hjemmel for statlig pålegg om samarbeid.

Departementets merknader

Departementet er enig i utvalgets forslag om å opprettholde en hjemmel for Kongen til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid, og slutter seg til utvalgets begrunnelse. Departementet finner også grunn til å understreke at hjemmelen bør brukes med forsiktighet.

I utvalgets lovforslag er bestemmelsen om interkommunalt samarbeid plassert i et eget kapittel (kap. 10). Etter departementets oppfatning vil det være mer naturlig at bestem-

melsen tas inn i et nytt kapitel 5. Se nærmere departementets lovforslag § 27.

Når det gjelder pålegg om felles revisjon for to eller flere kommuner vises til kap. 10.

5.4.4 Bestemmelser i særlov om interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid

Etter gjeldende rett vil det bero på en fortolkning av vedkommende lov, om det på et særlovområde kan etableres interkommunalt samarbeid i form av overføring av oppgaver og myndighet til felles styringsorganer.

En rekke særlover har bestemmelser om samarbeid mellom kommuner. Dels er det tale om bestemmelser som regulerer frivillig samarbeid, men mange særlover åpner for at staten kan gi pålegg om samarbeid. Slike pålegg omfatter i en viss utstrekning også opprettelse av særskilte kollegiale organer.

Som eksempel nevnes:

- Kjøttkontrollloven av 12. april 1957 § 14: Flere kommuner kan gå sammen om felles (interkommunal) kontrollordning.
- Grunnskoleloven av 13. juni 1969: Etter § 3 nr. 5 kan to eller flere kommuner etablere felles skolekretser. § 8 nr. 3 fastsetter at spesialundervisning kan organiseres av «to eller flere kommuner i lag». § 9 åpner for at pedagogisk-psykologisk tjeneste kan drives som et felleskommunalt anliggende. I så fall skal tiltaket ha et eget styre.

Særlovgivningen har i langt mindre grad regler om samarbeid mellom fylkeskommuner. Et eksempel på slike regler finnes i Plan- og bygningsloven § 19-2, hvor departementet kan gi «bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner om fylkesplanleggingen». Departementet kan i den forbindelse også gi pålegg om opprettelse av «nødvendige samarbeidsorganer».

Kommunelovutvalget foreslår ikke endringer i særlovbestemmelser om interkommunalt samarbeid. Men det fremheves at det kan være grunn til å gå gjennom særlovgivningen for å vurdere om de gjeldende samarbeidsbestemmelser er tilstrekkelige.

Departementet vil vurdere dette nærmere i forbindelse med spørsmålet om harmonisering av særlovgivningen til den nye kommuneloven, se kap. 15.

5.5 SELSKAPSORGANISERING M.M. AV KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL VIRKSOMHET

Innledning

I punkt 5.5 tas opp følgende spørsmål:

- Kommunens/fylkeskommunens deltakelse i selskaper sammen med private
- Overføring av kommunal/fylkeskommunal virksomhet til privat-eide foretak
- Organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet i form av heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper
- Egen selskapslov for kommuner/fylkeskommuner

Kommunelovutvalgets forslag innebærer i korte trekk følgende:

- at det innføres langt på vei tilsvarende regler i aksjeloven for kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper som for statsaksjeselskapene.
- at selskapsorganisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet gjøres til gjenstand for ytterligere utredning.

Bare et fåtall av høringsuttalelsene har merknader til kommunelovutvalgets forslag vedrørende selskapsorganisering. Uttalelsene er ikke entydige. Noen få kommuner gir uttrykk for at selskapsorganisering i kommunesektoren bør lovreguleres.

Departementet deler lovutvalgets oppfatning av at det er ønskelig å utrede dette problemområdet ytterligere. Det tas derfor sikte på å nedsette et utredningsutvalg. Av denne grunn avstår departementet fra å fremsette forslag om endringer i aksjeloven nå.

Gjeldende rett

Offentlig myndighetsutøvelse tilligger de ordinære kommunale/fylkeskommunale forvaltningsorganer. Det kreves lovhjemmel for at kommunale/fylkeskommunale selskaper skal kunne tildeles offentlig myndighet. Slik hjemmel finnes bare i meget begrenset utstrekning. Et eksempel er forurensningsloven §§ 83 annet ledd og 84 annet ledd.

Etter dette vil det først og fremst være de områder hvor kommunen/fylkeskommunen har autonomi som er aktuelle for selskapsorganisering. Det vil si de tilfeller der en kommune/fylkeskommune har tatt på seg en oppgave, og lovgivningen ikke er til hinder for at det kan skje, f.eks. ved et uttrykkelig lovforbud eller ved at oppgaven positivt er lagt til et annet forvaltningsnivå. Særlig vil utpregede

serviceytelser som vannverk, elverk og offentlig transport ofte egne seg for selskapsorganisering. Driften av slik virksomhet er mer preget av forretningsmessige hensyn, og effektivitetsbetraktninger kan tillegges større vekt enn ved ren offentlig myndighetsutøvelse.

a) Selskaper

Et selskap kan defineres som et «rettsforhold mellom to eller flere parter (aksjeselskap kan ha bare én aksjonær, jfr. aksjeloven av 4. juni 1976 § 1-1) som går ut på å drive en virksomhet i fellesskap for partenes regning og risiko». Fellesskap mht. drift og risiko skiller selskaper fra et regulært sameie.

Selskapene deles gjerne inn i fire hovedgrupper, avhengig av deltagerens ansvar for selskapets gjeld utad:

- selskaper med ubegrenset, personlig deltageransvar
- selskaper med delt deltageransvar
- selskaper med begrenset deltageransvar
- selskaper med blandet deltageransvar

De to førstnevnte kategorier er regulert i selskapsloven av 21. juni 1985 nr. 83. Dette er grunnformen i selskapsretten. Hvis det ikke er holdepunkter for å anta at en av de andre selskapsformene foreligger, står man overfor et selskap med *ubegrenset* deltageransvar.

Selskaper med ubegrenset deltageransvar kalles gjerne *ansvarlige* selskaper. At deltagerne har ubegrenset personlig ansvar, innebærer at de er solidarisk ansvarlig for den totale gjeld - en for alle og alle for en - sammen med selskapet. Er *deltageransvaret* delt, medfører det at den enkelte deltager bare er ansvarlig for en bestemt del av gjelden, likevel slik at de enkelte deltagers ansvar tilsammen må tilsvare selskapets samlede gjeld.

Selskapslovens regler om de to selskapsformene er i hovedtrekk de samme.

Selskapsloven gjelder ikke for inter(fylkes)kommunale selskaper, med mindre det er uttrykkelig avtalt, jfr. Selskapsloven § 1-1 (5). Hvis deltagerne ikke avtaler at selskapsloven skal gjelde, reguleres selskapsforholdet ved avtale og ved alminnelige rettsgrunnsetninger, kombinert med bestemmelsene i Kommuneloven § 65/Fylkeskommunelovens § 66.

Det antas at det som utgangspunkt ikke er noe til hinder for kommunal/fylkeskommunal deltakelse i ansvarlige selskaper sammen med private.

Deltagerne i et selskap kan avtale at deres ansvar skal være *begrenset*. I alminnelighet begrenses ansvaret til et bestemt beløp, som gjerne tilsvare et innskudd deltageren skal

gjøre i selskapet. Der det er avtalt begrenset ansvar for samtlige deltagere, er det i utgangspunktet tale om et *aksjeselskap*. I dette ligger at selskapet må stiftes, organiseres, drives og eventuelt avvikles etter aksjeloven av 4. juni 1976. Det er ikke plass for selskaper med begrenset deltageransvar utenfor aksjeloven, med mindre aksjeloven selv eller andre lover gir særlig hjemmel for det. For interkommunale selskaper finnes slik hjemmel i aksjeloven § 18-2 første ledd nr. 1. Kommunale/fylkeskommunale sammenslutninger som ikke har økonomisk formål faller utenfor aksjeloven etter § 18-2 første ledd nr. 3. Loven imidlertid gjelde også for disse selskapene dersom de i stiftelsesgrunnlaget betegner seg som aksjeselskap.

Det er i utgangspunktet intet til hinder for at ordinære kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver organiseres i form av aksjeselskap. Det er heller ikke noe til hinder for at kommuner/fylkeskommuner deltar i aksjeselskaper sammen med private rettssubjekter.

For inter(fylkes)kommunale selskaper med begrenset ansvar som faller utenfor aksjeloven, gjelder alminnelig ulovfestet selskapsrett med basis i den avtale som ligger til grunn for selskapsforholdet. Slike selskaper vil vanligvis bli kategorisert som andelslag. Det er heller ikke noe i veien for at kommuner/fylkeskommuner deltar sammen med private i slike selskaper.

Deltagerne i et selskap kan avtale at en eller flere av deltagerne skal ha ubegrenset ansvar, mens en eller flere har begrenset ansvar. Det blir da et selskap med *blandet deltageransvar*. Dette kan være et komandittselskap eller et stille selskap, jfr. selskapsloven § 1-2 (1) d og e. Det er ikke noe til hinder for at kommuner/fylkeskommuner organiserer virksomhet etter denne selskapsformen.

b) Foreninger

En forening er på samme måte som selskaper, en sammenslutning som går ut på å drive en virksomhet i fellesskap, og utgjør en egen juridisk person. Men en forening adskiller seg i prinsippet fra et selskap ved at den som utgangspunkt ikke drives for medlemmenes regning og risiko. Medlemmene har heller ikke eiendomsrett til foreningens formue.

Foreninger deles gjerne inn i to kategorier, økonomiske foreninger og ikke-økonomiske foreninger. Dersom sammenslutningen arbeider for å fremme medlemmenes økonomiske interesser ved selv å drive økonomisk virksomhet, er det en økonomisk forening (f.eks. et forbrukersamvirke). Dette skiller dem fra de ikke-økonomiske foreninger, som også

kan arbeide for å fremme medlemmenes økonomiske interesser, men ikke ved å drive økonomisk virksomhet (f.eks. en fagforening). Til kategorien ikke-økonomiske foreninger hører også de som ikke har noe økonomisk formål (f.eks. en idrettsforening).

Det er ingen klar grense mellom de to typer foreninger. Det er heller ingen klar grense mellom økonomiske foreninger og selskaper. Flere av de økonomiske foreningene faller i prinsippet inn under aksjeloven. Dette gjelder der medlemmene har økonomiske rettigheter i foreningen, f.eks. rett til andel i overskudd. Aksjeloven § 18 nr. 2 bestemmer imidlertid at en viktig gruppe av disse foreningene, nemlig samvirkelagene, faller utenfor aksjeloven.

Enkelte økonomiske foreninger er regulert ved særlover. Dette gjelder boligsamvirket, jf. boligbyggelagsloven av 4. februar 1960 nr. 1 og borettslagsloven av 4. februar 1960 nr. 2. Der foreningen ikke er regulert i særlov, og heller ikke faller inn under aksjeloven, må rettsspørsmål løses utfra ulovfestede foreningsrettslige grunnsetninger.

De økonomiske foreninger kalles gjerne andelslag. Enkelte interkommunale/-fylkeskommunale sammenslutninger faller antakelig inn under denne kategorien. En kommune/fylkeskommune kan også være deltaker i en forening sammen med private rettssubjekter. En kommune kan f.eks. være andelseier i et boligbyggelag, jf. boligbyggelagsloven § 10 fjerde ledd, men i utgangspunktet ikke i et borettslag, jfr. borettslagsloven § 13 første ledd bokstav a.

c) Stiftelser

En stiftelse dannes ved at «en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art», jfr. lov om stiftelser av 23. mai 1980 nr. 11 § 2.

Stiftelsene har det til felles med foreninger at ingen personer har eierinteresser i dem. I tillegg mangler de medlemmer. Det er altså ingen sammenslutning. En stiftelse betegnes derfor som en «selveiende formuesmasse». En stiftelse er en selvstendig juridisk person og kan som sådan stifte rettigheter og plikter.

Det er ikke noe rettslig til hinder for at kommuner/fylkeskommuner oppretter stiftelser.

Særlig om selskapsorganisering av statlig virksomhet

På samme måte som i kommunesektoren, skjer kanalisering av statlig virksomhet på ulike måter og i ulike former. Et regjerings-

oppnevnt utvalg (Hermansen-utvalget) avga i NOU 1989:5 utredningen «En bedre organisert stat». Mange av de synspunkter som der kommer til uttrykk er gyldige også for kommunesektoren.

Hermansen-utvalget opererer med fem ulike måter å kanalisere statlig virksomhet på:

- (statlige) forvaltningsorganer
- statseide selskaper og statlig selskapsdeltakelse
- stiftelser og stiftelsesliknende organer
- kommuner og fylkeskommuner
- organisasjoner og private foretak

Hoveddelen av den statlige virksomhet skjer gjennom *forvaltningsorganer*. Disse ivaretar den virksomhet der statens styringsbehov er størst. Hermansenutvalget skiller mellom tre typer av forvaltningsorganer:

- Ordinære forvaltningsorganer (Regjeringen, departementene, direktoratene etc.)
- Forvaltningsbedrifter
- Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Forvaltningsbedriftene har en mer selvstendig stilling enn de ordinære forvaltningsorganer, og nyttes særlig i forbindelse med mer forretningsmessig tjenesteyting. De har flere likhetstrekk med kommunale/fylkeskommunale bedrifter, jf. kommuneloven § 26/fylkeskommuneloven § 28. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er helt eller delvis plassert utenfor den ordinære statsforvaltning.

I tillegg er statlig virksomhet skilt ut i form av egne rettssubjekter organisert etter selskapslovgivningen. Den mest vanlige form for *selskapsorganisering* av statlig virksomhet er statsaksjeselskapet. Disse selskapene går inn under aksjeloven, som i §§ 18-3, 18-4 og 18-5 har særregler for denne type selskaper. Hensikten er å sikre en ansvarslinje fra selskapet til det politiske nivå. Bl.a. er vedkommende statsråd selskapets generalforsamling og utøver denne funksjonen under konstitusjonelt og politisk ansvar. Videre er Riksrevisjonen gitt en særlig rett til å kreve opplysninger fra selskapet og til å foreta regnskapsundersøkelser.

Det forekommer også at staten deltar i aksjeselskap sammen med andre interessenter. For slike selskaper gjelder de ordinære regler i aksjeloven fullt ut.

Hermansen-utvalget omtaler også organisering av statlig virksomhet etter lov av 25. juni 1965 om visse statsbedrifter. Generelt innebærer denne selskapsformen en sterkere stat-

lig styring av virksomheten enn et statsaksjeselskap.

Endelig er visse statsbedrifter organisert i egne lover. Det er her tale om monopolpreget virksomhet som er et instrument i sektorpolitikken på et bestemt område, eksempelvis Vinmonopolet A/S og Norsk Tipping A/S.

Det forekommer også at staten organiserer virksomhet i form av stiftelser og stiftelsesliknende organer.

I endel tilfeller kanaliseres statlig virksomhet gjennom private organisasjoner eller foretak. Hermansen-utvalget skiller her mellom overføring av offentlig myndighet til private organer, overføring av ressurser, og avtaler om samarbeid i selve utøvingen av virksomheten.

De eneste paralleller i kommunal sektor til de statlige *selskapsformer* er (rene) kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper og kommunal/fylkeskommunal deltagelse i selskaper sammen med andre (private). Men det gjelder ingen særregler for de kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper, slik tilfellet er for de statseide aksjeselskaper. Det eksisterer heller ingen alminnelig lov for kommunale/fylkeskommunale selskaper i likhet med loven av 1965 og heller ikke egne lover for bestemte typer av kommunal/fylkeskommunal virksomhet som f.eks. loven om Vinmonopolet.

Hermansen-utvalget mener at de eksisterende tilknytnings- og organisasjonsformer for statlig virksomhet i utgangspunktet er tilfredsstillende og hensiktsmessige.

I forbindelse med valg av selskapsform for rent statlig virksomhet anses aksjeselskapsformen som den beste, der de forretningsmessige hensyn er overordnede. Der selskapet i tillegg er et virkemiddel i sektorpolitikken, bør statsselskapsmodellen (etter loven av 1965) legges til grunn, men i en modernisert form. Utvalget anbefaler at dette utredes nærmere.

Utvalgets utredning ble fulgt opp ved NOU 1991: 8 «Lov om statsforetak», som resulterte i Ot. prp. nr. 32 (1990-91) om lov om statsforetak. Proposisjonen følger i det alt vesentlige utvalgets lovforslag. Loven ble vedtatt våren 1991. Lov om statsforetak vil bl.a. avløse statsbedriftsloven av 1965.

Statsforetaksformen representerer en organisasjonsform som ligger mellom forvaltningsbedriftsformen og statsaksjeselskapsmodellen. Statsforetaksformen er en organisasjonsform for næringsvirksomhet som eies av staten alene, og formålet er å etablere en organisasjonsform for statlig næringsvirksomhet hvor både krav til næringsmessig drift og sektorpolitiske hensyn gjør seg gjeldende.

Et statsforetak vil være et eget rettssubjekt. Foretakets formue og inntekter er ikke en del av statskassen, og foretaket vil selv hefte for sin gjeld. Siden et statsforetak rettslig og økonomisk er skilt ut fra staten, vil det ikke være undergitt Stortingets finansmyndighet etter grunnloven. Foretaket vil derfor selv disponere sine inntekter og formue, og innenfor visse rammer kunne oppta lån.

Statsforetaksformen er særlig utformet med tanke på virksomhet som er et ledd i en overordnet sektorpolitisk målsetting hvor det i praksis vanskelig kan tenkes at staten kan fri seg fra ansvaret for virksomheten. Et statsforetak skal derfor ikke være gjenstand for konkursbehandling på vanlig måte. Hensynet til fordringshaverne er ivaretatt ved at staten i forbindelse med oppløsning og avvikling av foretaket skal skyte inn midler i den utstrekning dette er nødvendig for å gi fordringshaverne full dekning.

Det er foreslått forskjellige regler som har til siktemål å hindre at foretaket kommer i en situasjon som utløser statens plikt til å dekke fordringshaverne. Det er bl.a. foreslått regler som avskjærer foretaket fra å ta opp lån eller avgi garantier som det ikke er dekning for i foretakets egne midler. Det er også lagt vekt på at staten skal sikre foretaket et kapitalgrunnlag som står i et forsvarlig forhold til foretakets virksomhet.

Foretaket skal ledes av et styre og en administrerende direktør som har ansvaret for driften av foretaket og som har betydelig forretningsmessig og økonomisk handlefrihet i forhold til staten. Styret er imidlertid bl.a. pålagt å forelegge saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål, eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter for departementet før det treffes vedtak i saken.

Departementets eiermyndighet utøves gjennom foretaksmøtet. Foretaksmøtet vil langt på vei svare til generalforsamlingens stilling i et aksjeselskap. Gjennom foretaksmøtet kan departementet treffe vedtak, gi retningslinjer og instruksjoner om alle saker som vedrører foretaket. Disse vil være bindende for styret og administrerende direktør. Det er bare departementet som har stemmerett i foretaksmøtet. Foretakets styre, administrerende direktør og revisor skal være tilstede i foretaksmøtet. Dessuten skal Riksrevisjonen innkalles. De ansatte vil være representert i foretaksmøtet ved at de er gitt rett til styrerepresentasjon etter omtrent de samme reglene som i aksjeloven.

*Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag**a) Generelt om fordeler og ulemper ved selskapsorganisering og samhandling med private*

Kommunelovutvalget mener at *heleide* kommunale/fylkeskommunale selskaper kan gi mulighet for mer effektiv og resultatrettet drift - basert på de prinsipper som gjelder for privat drift - , og således være egnet for mer forretningsmessig virksomhet.

Hvorvidt selskapsorganisering konkret vil gi mer rasjonell drift, vil avhenge av hvor effektivt den enkelte kommune/fylkeskommune driver sin virksomhet gjennom de ordinære forvaltningsorganer. Utvalget fremhever at det ikke er gitt at selskapsorganisering alltid vil føre til mer rasjonell drift.

De samme betraktningene gjøres gjeldende der kommunen/fylkeskommunen deltar i et selskap *sammen med private*. Videre peker utvalget på at et slikt fellesengasjement vil kunne gjøre det lettere for kommunen/fylkeskommunen å øke sin innflytelse på områder det ellers ville være vanskelig å påvirke.

Overføring av virksomhet til *rent private foretak* kan virke ressursbesparende for kommunen/fylkeskommunen, lette styringen og gi større effektivitet. Men utvalget fremhever at heller ikke dette alternativet nødvendigvis vil ha en slik effekt.

Etter Kommunelovutvalgets mening kan fordelene sammenfatningsvis sies å gi mulighet for enklere og smidigere løsninger i tilfeller hvor det tradisjonelle, byråkratiske forvaltningssystemet viser seg mindre egnet.

Det vil imidlertid være en *ulempe* at mulighetene for effektiv politisk styring og kontroll blir redusert. Det kan derfor være vanskelig å korrigere kursen dersom utviklingen skulle gå i uønsket retning. Denne ulempen vil være enda tydeligere der det er tale om deltagelse *sammen med private*. Særlig gjelder dette der de kommunale/fylkeskommunale eierinteresser er i mindretall. Deltagelse i ansvarlige selskaper vil dessuten kunne innebære betydelig økonomisk risiko.

Dersom virksomheten overføres til et fullt ut *privat eid* foretak vil den økonomiske risiko langt på vei bortfalle. Men muligheten for å influere på den daglige drift vil være avhengig av hvilken avtale som inngås med det private foretaket. Et særlig problem kan oppstå dersom det private foretaket går konkurs. Kommunen/fylkeskommunen kan da komme under tidspress med å etablere en form som virksomheten kan videreføres i. Denne betenkeligheten gjelder til en viss grad også helt eller delvis kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper.

Kommunelovutvalget fremhever endelig de uheldige konsekvenser selskapsorganisering vil kunne innebære for borgerne. Med mindre selskapet utøver offentlig myndighet vil ikke offentlighetsloven/forvaltningsloven gjelde. Manglende rett til dokumentinnsyn og møte-offentlighet vil kunne svekke den demokratiske kontroll med virksomheten.

Kommunelovutvalget fremhever derfor sterkt at kommunen/fylkeskommunen foretar en skikkelig *konsekvensanalyse* før den beslutter å kanalisere virksomhet gjennom heleide/deleide selskaper eller i samhandling med private.

Utvalget bemerker forøvrig at temaet selskapsorganisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet er lite utredet. Utvalget har bare i begrenset utstrekning - innenfor den tidsramme som er fastsatt for arbeidet - vært i stand til å foreta en analyse av den gjeldende rettstilstand og vurdering av behovet for særskilte lovregler. Det er derfor etter utvalgets oppfatning klart ønskelig at de aktuelle spørsmål gjøres til gjenstand for ytterligere utredning.

b) Heleide selskaper

Når det gjelder spørsmålet om hva slags virksomhet som skal kunne organiseres i form av heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper, mener utvalget at det ikke bør komme på tale å la selskaper utøve offentlig myndighet, med mindre helt spesielle forhold foreligger. Utøvelse av offentlig myndighet berører grunnleggende spørsmål som har med borgernes rettssikkerhet å gjøre. Det gjeldende system bygger derfor på at offentlig myndighet skal utøves av forvaltningsorganer. Det vil sjelden være behov for at andre utøver slik myndighet.

Tildeling av offentlig myndighet til kommunale/fylkeskommunale selskaper krever hjemmel i lov. Dette følger av alminnelige rettsgrunnsetninger. Kommunelovutvalget ser derfor ikke grunn til å lovfeste dette prinsippet. Utvalget går ikke nærmere inn på vurderingen av hvorvidt kommunale/fylkeskommunale selskaper skal kunne tildeles offentlig myndighet. Dette bør vurderes konkret og eventuelt lovfestes i form av særlovsbestemmelser.

Selskapsorganisering vil være mer aktuelt der man er utenfor området for den offentlige myndighetsutøvelse, og særlig der kommunene/fylkeskommunene har autonomi.

Kommunelovutvalget understreker at funksjoner som kommunestyret/fylkestinget ikke kan tildele underliggende forvaltningsorganer, heller ikke bør kunne tildeles kommunale/fylkeskommunale selskaper. Hensy-

net til politisk styring og kontroll tilsier dette. Utvalget ser ikke grunn til å fastsette egne lovbestemmelser i den forbindelse.

Kommunelovutvalget går inn for en generell oppmyking av de regler som gjelder statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale vedtak, se kap. 11. Det anses ikke nødvendig med alminnelig statlig godkjenning i forbindelse med etablering av kommunale/fylkeskommunale heleide selskaper. En slik løsning ville innebære en tilstramming i forhold til gjeldende rett.

Den økonomiske risiko som er forbundet med deltagelse i *ansvarlige* selskaper kunne tilsi at etablering av slike ble undergitt statlig godkjenning. Etter kommunelovutvalgets syn gjør de samme hensyn seg gjeldende her som vedrørende etablering av interkommunale sammenslutninger. Utvalget foreslår å avskaffe godkjenningsordningen for interkommunale sammenslutninger, og foreslår ingen godkjenningsordning for etablering/deltagelse i ansvarlige selskaper.

Utvalget mener at det heller ikke er behov for regler om statlig godkjenning av økonomiske disposisjoner - f.eks. låneopptak - som heleide selskaper foretar, uavhengig av hvilken selskapsform det gjelder.

Når det gjelder de ansattes medbestemmelse i kommunale/fylkeskommunale selskaper, mener utvalget at den beste løsning er å legge til grunn de alminnelige regler som gjelder for selskaper, og som er fastsatt i selskapslovgivningen. Alternativet vil være å la de alminnelige bestemmelser i kommuneloven gjelde tilsvarende, se kap. 5.

Selskapsorganisering blir mer og mer vanlig, og hensynet til borgerne aktualiserer spørsmålet om forvaltningsloven og offentlighetsloven bør gjelde tilsvarende for kommunale/fylkeskommunale selskaper. Utvalget mener at dette bør utredes nærmere, i forbindelse med det pågående arbeid med revisjon av forvaltningsloven som Justisdepartementet forestår.

Kommunelovutvalget mener at det hverken er påkrevd eller hensiktsmessig å fastsette alminnelige bestemmelser om selskapsorganisering i kommune og fylkeskommuneloven. Det er imidlertid behov for endel særskilte bestemmelser knyttet til bestemte typer selskaper. Utvalget mener at det på lengre sikt bør vurderes å utarbeide en alminnelig selskapslov for kommunene og fylkeskommunene.

Utvalget fremmer et konkret lovforslag. Dette forslaget innebærer at det innføres langt på vei tilsvarende regler i aksjeloven for kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper som for statsaksjeselskapene, i forslag til

ny § 18-8 i aksjeloven. Begrunnelsen er hensynet til politisk styring og kontroll.

For det første foreslår utvalget at opptak av lån, betydelige investeringer og rasjonaliseringstiltak skal være betinget av samtykke fra kommunestyret/fylkestinget. Dette gir kommunen/fylkeskommunen mulighet for å påvirke og kontrollere styringen med selskapets økonomi. Lånesamtykke skal imidlertid kunne gis i form av rammegodkjenning for det enkelte budsjettår eller det enkelte låneformål, for å hindre at samtykkeprosedyren blir for tungvint og byråkratisk.

For det andre bør det av kontrollmessige årsaker lovfestes at den kommunale revisjon kan kreve alle de opplysninger som den finner påkrevd for sin kontroll, og foreta de regnskapsundersøkelser som anses nødvendige. Revisjonen bør også få varsel om, og rett til å være til stede i, møter i generalforsamlingen og eventuelt representantskap og bedriftsforsamling.

For det tredje foreslår utvalget at kommunestyret/fylkestinget skal ha adgang til å kreve at det holdes ekstraordinær generalforsamling.

Det vil by på visse vansker å innføre de ovennevnte regler for interkommunale aksjeselskaper, siden det er flere kommuner/fylkeskommuner som deltar. Av den grunn foreslås reglene bare gjort gjeldende for aksjeselskaper der en kommune eller en fylkeskommune eier samtlige aksjer.

Når det gjelder *ansvarlige selskaper* ser ikke utvalget noe umiddelbart behov for å fastsette særlige lovregler. Etter selskapsloven § 1 (5) bestemmer kommunene/fylkeskommunen selv om selskapsloven skal gjelde. Hvis de ikke treffer bestemmelse om det, vil de på fritt grunnlag kunne fastsette de regler som skal gjelde for selskapet - innenfor de alminnelige regler som utvalget foreslår lagt til grunn for interkommunalt samarbeid, se kap. 5.4. Det vises også til det som er uttalt foran om eventuell statlig godkjenning i tilknytning til ansvarlige selskaper.

I forbindelse med andre selskapsformer kan Kommunelovutvalget ikke se at det foreligger spesielle hensyn som tilsier at det bør fastsettes særskilte lovregler.

c) Egen selskapslov

Det er mange paralleller mellom kommunal/fylkeskommunal og statlig virksomhet når det gjelder selskapsorganisering. Rettstilstanden for statselskapene er imidlertid klarere, bl.a. som følge av at det eksisterer en egen alminnelig lov for statsbedrifter - lov av 25. juni 1965 nr. 3 om visse statsbedrifter m.m. (som blir opphevet ved ikrafttredelse av lov

om statsforetak, se lov om statsforetak § 59 andre ledd.) Kommunelovutvalget mener at det bør vurderes å utarbeide en tilsvarende, alminnelig selskapslov for kommunene og fylkeskommunene. Gjennom en slik lov vil man kunne få et system som er bedre tilpasset de kommunale/fylkeskommunale behov, og som samtidig sikrer den nødvendige statlige styring.

Kommunelovutvalget finner imidlertid ikke grunn til å fremme forslag om en egen selskapslov for kommunene nå. Det anbefales at dette blir et ledd i en eventuell utredning om selskapsorganisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet.

d) Samhandling med private

De sentrale problemstillinger gjelder samhandling i form av selskapsdrift sammen med private (deleide selskaper) og privat utføring av virksomhet på vegne av kommuner/fylkeskommuner. Det anses ikke aktuelt å tildele deleide selskaper eller rent private foretak, offentlig myndighet. Kontrollmulighetene er her enda dårligere enn for heleide selskaper. Den virksomhet som er aktuell for de deleide selskapene og for private vil være regulære driftsoppgaver på de områder der kommunene/fylkeskommunene har autonomi, og den beslutningsmyndighet som kan overføres må ha direkte sammenheng med den virksomhet det gjelder og være begrenset til det som er nødvendig for å utføre virksomheten.

Etter Kommunelovutvalgets oppfatning er det imidlertid vanskelig og lite hensiktsmessig å fastsette særskilte lovbestemmelser om dette i den nye loven. Samarbeidet må være basert på samarbeidsavtaler. Behovet for tilfredsstillende styring og kontroll må etter Kommunelovutvalgets syn søkes ivaretatt gjennom de avtaler som inngås.

Hensynet til borgerne reiser spørsmålet om forvaltningslovens og offentlighetslovens anvendelse. Med mindre et deleid eller privat selskap er tildelt offentlig myndighet, gjelder ikke disse lovene. Offentlighetslovens § 11 gir imidlertid hjemmel for at loven ved forskrift kan gjøres gjeldende også for deleide og rent private selskaper. Samhandling med private blir stadig mer vanlig, og etter Kommunelovutvalgets mening kan det være grunn til å vurdere nærmere om det bør gis slik forskrift. Det bør også vurderes å gi forvaltningslovens kap. 2 og 3 anvendelse. Utvalget mener at en eventuell utredning om disse spørsmål bør skje i forbindelse med Justisdepartementets arbeid med revisjon av forvaltningsloven.

Høringsinstansene

Bare få av høringsuttalelsene har merknader til utvalgets forslag vedrørende selskapsorganisering. Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser til at beslektede problemstillinger for statens vedkommende er utredet av et eget utvalg, jfr. NOU 1991:8 Lov om statlige foretak. Norsk Institutt for By- og Regionsforskning (NIBR) mener det er uheldig at man lar det være helt opp til kommunen/fylkeskommunen selv å avgjøre i hvilke tilfeller man skal organisere (fylkes)kommunal/inter(fylkes)kommunal virksomhet etter selskapslovgivningen. NIBR mener at det bør gis retningslinjer om dette. Noen få kommuner uttaler at man bør vurdere å lovregulere selskapsorganisering i kommunesektoren. Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) og enkelte kommunale tomteselskap støtter forslaget til ny § 18-8 i aksjeloven. Sogn og Fjordane fylkeskommune uttaler at forslaget til ny § 18-8 med sitt krav om fylkestingsbehandling er unødig stram. Fylkeskommunen ønsker adgang til å opprette et eget råd for selskapet.

Departementets merknader

a) Heleide selskaper m.v.

Det synes i stadig stigende utstrekning å bli vanlig at kommuner/fylkeskommuner skiller ut deler av sin virksomhet (hvor det er lovlig adgang til det), og organiserer denne virksomheten i form av privatrettslige sammenslutninger - aksjeselskaper, stiftelser o.l. Dagens kommunelover har ingen særskilte bestemmelser om dette, og det samme gjelder for særlovgivningens del. Rettstilstanden på området er uklar på flere punkter, også når det gjelder grensene for de områder hvor det er adgang til å skille ut virksomheten i form av slike sammenslutninger.

I likhet med Kommunelovutvalget legger departementet til grunn at det har vist seg å være behov for å kunne organisere deler av den kommunale virksomhet i form av heleide kommunale selskaper. Den aktuelle problemstilling er på denne bakgrunn ikke om selskapsorganisering i det hele tatt skal tillates, eller ikke. Det er mer aktuelt å foreta en nærmere grenseoppgang mellom de områder hvor kommunen/fylkeskommunen skal kunne organisere virksomhet i form av privatrettslige sammenslutninger, og de felt hvor virksomheten må drives innenfor det ordinære forvaltningssystemet.

Departementet mener at det er ønskelig å utrede temaet selskapsorganisering av kommunal virksomhet ytterligere. Det foreligger ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere og ta

stilling til eventuelle lovregler om etablering av kommunale/fylkeskommunale selskaper. Det tas derfor sikte på å nedsette et eget utvalg til å utrede disse spørsmål, slik Kommunelovutvalget foreslår.

Et slikt utvalg bør på bred basis vurdere ulike sider av selskapsorganisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet - herunder selskapsorganisering av interkommunalt samarbeid - og lovregulering i den forbindelse. Sett i forhold til kommuneloven innebærer selskapsorganisering en stor grad av fristilling. Dette kan vanskeliggjøre den politiske styring av virksomheten. Et hovedspørsmål er derfor om det bør innføres særlige lovregler for å ivareta offentlige hensyn, herunder spørsmålet om innføring av en egen lov for kommunale/interkommunale selskaper.

Utvalget bør også vurdere spørsmålet om hvor man skal trekke grensen for hvilke områder som er aktuelle for selskapsorganisering.

Utredningsarbeidet bør dessuten omfatte kommunal/fylkeskommunal deltagelse i selskaper m.v. sammen med private og også kanalisering av kommunale/fylkeskommunale oppgaver til private, se nedenfor.

Uavhengig av spørsmålet om lovregulering, vil departementet understreke betydningen av at kommunen/fylkeskommunen foretar en grundig konsekvens-analyse før man skiller ut deler av virksomheten i form av et privatretslig selskap. Denne analysen bør avklare følgende spørsmål:

- om virksomheten like godt eller bedre kan ivaretas av forvaltningsorganer, herunder om selskapsorganiseringen vil gi tilstrekkelige muligheter for politisk styring
- om organiseringen bør skje i form av kommunalt/fylkeskommunalt heleide eller deleide selskaper m.v. eller ved at virksomhet overføres til private
- valg av selskapsform

Kommunelovutvalget foreslår enkelte endringer i aksjeloven for å gi kommuner/fylkeskommuner bedre kontroll med egne selskaper. Departementet er kommet til at det ikke bør fremmes forslag om dette nå. De hensyn som ligger bak forslaget om å ta inn spesielle regler for kommunale/fylkeskommunale selskaper i aksjeloven, er en del av det problemkompleks som bør utredes av det nevnte utvalget. Departementet finner ikke grunn til isolere aksjeselskaper og fremme konkrete lovforslag for disse i denne omgang. Det synes heller ikke å være noe påtrengende eller akutt behov for å foreta de nevnte endringer i aksjeloven.

b) Samhandling med private

Den kommunale og fylkeskommunale virksomhet må ses i lys av det nære samspill og samarbeid med private. Dels er det tale om kommunal deltagelse i private selskaper, dels samarbeid med ideelle foreninger, særlig på kultursektoren. Videre blir utføring av kommunale driftsoppgaver ofte overlatt til private næringsdrivende, f.eks. renovasjon.

Departementet ser ikke noe behov for å forby privat utføring av kommunale driftsoppgaver eller kanalisering av virksomhet gjennom deleide selskaper, i de tilfeller der det er adgang til det etter gjeldende lov. Det er imidlertid viktig at kommunen/fylkeskommunen gir retningslinjer og følger opp med kontroll av den virksomhet som utføres.

Departementet deler forøvrig utvalgets oppfatning av at en sentral problemstilling er om det er nødvendig å innføre spesielle lovregler for å sikre den kommunale styring med virksomheten, og om det er aktuelt med statlige godkjenningsordninger. I dette ligger også en vurdering av om det bør gjelde særlige begrensninger i typer av virksomhet som kan kanaliseres gjennom deleide selskaper og rent private foretak m.v. Også slike spørsmål bør vurderes av det ovennevnte utredningsutvalg.

KAPITTEL 6

Saksbehandlingsregler i folkevalgte organer**6.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet omhandler spørsmål som i første rekke er knyttet til saksbehandlingen i folkevalgte organer og lovfesting av regler om dette i den nye kommuneloven. De spørsmål som behandles gjelder bl.a.

- i hvilken utstrekning det bør lovfestes regler om saksbehandling
- former for saksbehandling, med særlig vekt på møteprinsippet
- møterett/plikt for andre enn organets medlemmer
- gjennomføring av møter - fastsetting av møter, innkalling, møteledelse, møtebok m.v.
- vedtaksførhet
- avstemningsregler og valg

De alminnelige saksbehandlingsregler som er nedfelt i forvaltningsloven og offentlighetsloven faller i det alt vesentlige utenfor framstillingen her. Enkelte spørsmål som gjelder disse lovene er tatt opp i andre kapitler, særlig kap. 7, kap. 12 og kap. 14. Det vises ellers til at Justisdepartementet arbeider med revisjon av både forvaltningsloven og offentlighetsloven.

De gjeldende regler om saksbehandling framgår særlig av kommuneloven kap. 2 og § 31c/fylkeskommuneloven kap. 2 og § 33c.

Kommunelovutvalget mener at det er behov for lovfesting av enkelte grunnleggende regler om saksbehandlingen. For øvrig bør kommunene/fylkeskommunene stå mest mulig fritt til selv å fastsette nærmere regler. Utvalgets lovforslag er i stor grad basert på gjeldende lovgivning og den praksis som har utviklet seg.

Utvalget legger vekt på at de lovfestede regler av praktiske hensyn i størst mulig grad skal være de samme for alle folkevalgte organer. Styrer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter/institusjoner og styrer for inter(fylkes)kommunale tiltak representerer her et visst unntak. For disse organene skal kommunelovens alminnelige regler bare gjelde hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet.

Kommunelovutvalgets forslag til lovbestemmelser er tatt inn i kap. 5 i NOU-forslaget, og innebærer bl.a.

- at den tradisjonelle, «fysiske» møteformen lovfestes som den alminnelige hovedregel, men at det for andre organer enn kommunestyret/fylkestinget åpnes en viss adgang til «telefonmøter» o.l. og til skriftlig saksbehandling
- at det lovfestes enkelte regler om gjennomføring av møter, som i stor grad er basert på de gjeldende kommunelover og den praksis som er utviklet. Nytt er f.eks. at også 1/3 av medlemmene i kommunestyre/fylkesting skal kunne kreve at møte holdes og at det ikke lovfestes nærmere regler om møtebok
- at regelen om at et folkevalgt organ er vedtaksført når minst halvparten av medlemmene er til stede også skal gjelde for fylkestinget
- at alminnelig flertall som hovedregel er tilstrekkelig for gyldig vedtak i alle folkevalgte organer, og slik at den gjeldende regel om 2/3 flertall for «positive» vedtak i kommunestyret/fylkestinget og om fornyet behandling bortfaller
- at reglene om forholdsvalg og flertallsvalg videreføres, men slik at reglene gjøres enklere og klarere. Videre innarbeides likestillingslovens regler om kjønnsmessig representasjon, og utvides til også å gjelde ved forholdsvalg
- at skriftlig avstemning bare kan skje i forbindelse med valg og ansettelse

Høringsinstansene har i liten utstrekning merknader til Kommunelovutvalgets forslag. De få innvendingene som framgår av høringsuttalelsene gjelder stort sett adgangen til «telefonmøter» og til skriftlig saksbehandling, oppheving av reglene om 2/3 flertall og fornyet behandling for «positive» vedtak i kommunestyret/fylkestinget og utvidelse av likestillingslovens regler til også å gjelde ved forholdsvalg.

Departementet har ingen særlige innvendinger til Kommunelovutvalgets forslag, og finner derfor i det alt vesentlige å kunne gi sin støtte til disse.

Saksbehandlingsreglene er tatt inn i kap. 6 i departementets lovforslag.

6.2 GENERELT OM LOVFESTING AV SAKSBEHANDLINGSREGLER

Gjeldende rett

Lovgivningen fastsetter i en viss utstrekning regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer. Systemet er basert på lovfesting av enkelte grunnleggende regler, mens det ellers er overlatt til kommunene/fylkeskommunene selv å fastsette mer detaljerte regler innenfor lovens rammer.

De lovfestede regler framgår i det alt vesentlige av kommunelovene, og er i hovedtrekk like for alle folkevalgte organer. Enkelte regler er fastsatt i særlovgivningen.

I noen tilfelle skal lokalt fastsatte regler godkjennes av statlig myndighet. Fylkesmannen skal godkjenne reglementet for kommunestyrets og formannskapetets virksomhet, jf. kommuneloven § 18. Fylkestingets og fylkesutvalgets reglement skal godkjennes av Kongen, jf. fylkeskommuneloven § 20. - Med reglement siktes det her til regler for gjennomføring av møter, bl.a. regler om forretningsorden. Departementet har fastsatt Normalreglementer (anbefalte, ikke rettslig bindende reglementer) som i stor grad følges i praksis.

Kommuneloven § 18 har dessuten en særregel som krever at fylkesmannen skal godkjenne selve det møteboksystem som kommunestyret/formannskapet bruker, det vil si om møteboka skal være innbundet, ført etter løsladsystem el.l.

Statlige myndigheter er i noen grad gitt kompetanse til å fastsette (bindende) regler som gjelder saksbehandlingen. Departementet kan f.eks. gi nærmere regler om arkivordningen i kommuner og fylkeskommuner, se pkt. 6.9 nedenfor.

Forvaltningsloven § 11b har en generell bestemmelse om at Kongen kan gi regler om saksbehandlingen i nemnder - statlige så vel som kommunale og fylkeskommunale. Bestemmelsen gjelder imidlertid bare for kommunale/fylkeskommunale særlovnemnder.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget går inn for å opprettholde det nåværende system, med en kombinasjon av visse lovfestede regler om saksbehandlingen i folkevalgte organer og adgang for kommunene/fylkeskommunene til selv å fastsette utfyllende regler, tilpasset de lokale behov.

Utvalget mener at følgende krav bør stilles til lovfestede saksbehandlingsregler:

- at de skal være betryggende og sikre en forsvarlig saksbehandling
- at de skal være enkle og konsise i form og innhold

- at de skal være oversiktlige og lette å praktisere, for å muliggjøre en rasjonell og effektiv saksbehandling

På basis av dette vil utvalget lovfeste visse grunnregler i kommuneloven, med særlig vekt på møteprinsippet, krav til vedtaksførhet og regler om avstemninger samtidig som hensynet til det politiske mindretall søkes ivaretatt på best mulig måte. For øvrig legger utvalget opp til at det skal være en stor grad av frihet for den enkelte kommune/fylkeskommune til å fastsette lokalt tilpassede regler.

Praktiske hensyn tilsier at lovreglene blir så like som mulig for alle folkevalgte organer. Utvalget gjør ett viktig unntak fra denne hovedregelen. Dette unntaket gjelder styre for kommunale/fylkeskommunale bedrifter/institusjoner og styre for inter(fylkes)kommunal virksomhet. For disse organer åpner lovutkastet for at oppnevningorganet kan fastsette regler som avviker fra lovens, se NOU-forslaget § 25. Dette forslaget må ses i nær sammenheng med den frihet som oppnevningorganet i disse tilfelle har til å bestemme sammensetningen av organene, se kap. 5. - Etter utvalgets forslag blir ordningen dermed at lovens alminnelige saksbehandlingsregler kommer til anvendelse for disse organer, hvis ikke oppnevningorganet (eller overordnet organ) bestemmer noe annet.

Utvalget ser ingen grunn til å opprettholde de gjeldende bestemmelser om statlig godkjenning av møtebok og reglement for kommunestyret og fylkesting.

Utvalget ser heller ikke at det foreligger noe alminnelig behov for å gi staten fullmakt til å fastsette (utfyllende) regler om saksbehandlingen - med to unntak. Det ene unntaket gjelder arkivordningen og det andre adgangen til å holde såkalte «telefonmøter» o.l. samt til å la saksbehandlingen skje skriftlig, se henholdsvis pkt. 6.9 og pkt. 6.3 nedenfor.

Utvalget foreslår videre en endring av forvaltningsloven § 11b. Forslaget innebærer en oppheving av Kongens fullmakt til å gi saksbehandlingsregler for kommunale/fylkeskommunale nemnder. Bestemmelsen har liten praktisk betydning i dag, og dette vil bli ytterligere aksentuert dersom særlovnemndene oppheves, slik utvalget går inn for. § 11b harmonerer dessuten dårlig med det lokale folkestyret, og bryter med prinsippet om at saksbehandlingsreglene bør lovfestes i kommuneloven.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har i liten utstrekning merknader til Kommunelovutvalgets almin-

nelige synspunkter og forslag i forbindelse med lovfesting av saksbehandlingsregler. Sosialdepartementet mener imidlertid at det bør tas inn en bestemmelse i den nye kommuneloven om at staten kan gi nærmere regler om saksbehandlingen i særlovnemnder.

Departementets merknader

Departementet slutter seg til Kommunelovutvalgets alminnelige synspunkter på lovfesting av regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer - både når det gjelder hva som bør lovfestes og hvilke krav som bør stilles til slike regler.

Departementet mener således at det er nødvendig å lovfeste visse, grunnleggende regler om saksbehandlingen, slik Kommunelovutvalget foreslår. For øvrig bør det i meget stor utstrekning kunne overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å fastsette nærmere regler, tilpasset de lokale forhold og forutsetninger. - Dette vil, totalt sett, gi den beste, enkleste og mest fleksible løsning. Departementet vil imidlertid presisere at det ikke kan vedtas reglementsbestemmelser som strider mot bestemmelser fastsatt i lov eller i medhold av lov.

Lovbestemmelser som gir staten adgang til å fastsette nærmere regler i forskrift bør etter dette bare forekomme hvor det foreligger særlige hensyn. For kommunelovens vedkommende vil det være et visst behov for forskriftshjemler i forbindelse med såkalte «telefonmøter» og skriftlig saksbehandling, i alle fall i en overgangsperiode, se pkt. 6.3 nedenfor. Hvis det anses nødvendig å ha hjemmel for å gi forskrifter om saksbehandlingen i forbindelse med oppgaver som kommunene/fylkeskommunene er pålagt å utføre etter særlovgivningen, bør slike regler fastsettes i vedkommende særlov - og ikke i kommuneloven. Hovedpoenget her er at behovsprøvingen bør skje etter en konkret vurdering i forhold til vedkommende lovs virkeområde. Departementet viser ellers til kap. 15.6, hvor spørsmålet om forskriftshjemler i særlovgivningen drøftes på bredere basis.

I likhet med Kommunelovutvalget kan departementet ikke se at det lenger er behov for å opprettholde bestemmelsen i forvaltningsloven § 11b om adgang for Kongen til å fastsette nærmere regler om saksbehandlingen i kommunale og fylkeskommunale særlovnemnder. Dette bør gjelde uavhengig av om særlovnemndene opprettholdes eller ikke. - Det kan for øvrig opplyses at det ikke har vært gitt saksbehandlingsregler i medhold av forvaltningsloven § 11b for kommunale/fylkeskommunale nemnder, noe som ytterligere

indikerer at behovet for en slik lovbestemmelse ikke er til stede.

Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at de gjeldende bestemmelser om godkjenning av møteboksystemet for kommunestyret/fylkestinget og reglement for disse organer ikke gjentas i den nye kommuneloven. Dette anses unødvendig, og når det gjelder reglement vil det eventuelt kunne være tilstrekkelig at det fra statens side utarbeides et normalreglement - til veiledende bruk.

6.3 FORMER FOR SAKSBEHANDLING

Gjeldende rett

De aktuelle saksbehandlingsformer for folkevalgte organer er møter og skriftlig saksbehandling. Det typiske for disse saksbehandlingsformene er at sakene behandles og avgjøres av organet som sådant. Alternativet er at organets myndighet delegeres, se nærmere om dette kap. 5.1.7.

Hovedregelen etter gjeldende rett er at folkevalgte organer behandler og avgjør saker i et formelt møte, som gjennomføres i samsvar med visse grunnleggende regler, bl.a. om vedtaksførhet og flertallskrav ved avstemninger. Dette kalles vanligvis *møteprinsippet*. Et viktig hensyn bak dette prinsippet er at de folkevalgte samtidig skal kunne overhøre hverandres synspunkter, kommentere disse og på grunnlag av denne meningsutvekslingen finne sitt standpunkt og stemme i overensstemmelse med det.

Etter kommuneloven/fylkeskommuneloven - begges § 10 - må vedtak i *kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg* treffes i møte for å være gyldige. Det er således ikke adgang til å la saksbehandlingen skje skriftlig i disse organer.

Møteprinsippet krever for de nevnte organers vedkommende at medlemmene er fysisk til stede i samme rom. Det er ikke adgang til å holde telefonmøter o.l., hvor medlemmene i og for seg kan høre hverandre og kommentere de øvrige medlemmers synspunkter, men ikke er til stede i samme rom.

Møteprinsippet gjelder som utgangspunkt også for saksbehandlingen i *andre* organer enn kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg, jf. kommuneloven § 31c nr. 3/fylkeskommuneloven § 33c nr. 3. Her er det imidlertid to unntak. For det første framgår det av de nevnte bestemmelser at kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at vedkommende organ «når forholdene gjør det nødvendig kan avgjøre kurante enkeltsaker ved sirkulasjon mellom nemndas medlemmer.» Det vil i praksis si at nemndas medlemmer i tur og orden får saken, og gir den en påteg-

ning om sitt standpunkt. Nemndas leder avgjør i hvert enkelt tilfelle om saksbehandlingen skal skje skriftlig eller ikke. For det andre er det antatt at loven ikke er til hinder for at det holdes telefonmøter o.l. i de tilfelle hvor det er adgang til skriftlig saksbehandling.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget vil opprettholde møteprinsippet som den grunnleggende regel for all saksbehandling i folkevalgte organer, og foreslår at dette lovfestes, se NOU- forslaget § 26. Utvalget foreslår videre at det tradisjonelle - «fysiske» - møteprinsippet skal gjelde unntaksfritt for kommunestyret/fylkestinget.

Når det gjelder andre folkevalgte organer enn kommunestyret/fylkestinget, mener utvalget at den fysiske møteformen også her er den best egnede - i alle fall inntil man har gjort tilstrekkelige erfaringer med andre møteformer. Utvalget vil likevel gi åpning for at møte i disse organer kan holdes som telefonmøter o.l., og viser til at praktiske behov kan tilsi slike løsninger.

Siden den fysiske møteformen anses som den primære, mener utvalget at det bør være visse begrensninger i bruken av telefonmøter o.l. Etter NOU-utkastet § 26 nr. 2 vil telefonmøter o.l. bare kunne nyttes «når det er påkrevd for å få avgjort saken før neste møte, og det enten ikke er tid til å innkalle til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette anses nødvendig.» Utvalget foreslår dessuten at departementet kan gi nærmere regler om telefonmøter o.l., og har selv utarbeidet utkast til slike regler. Etter utkastet innskrenkes adgangen til å bruke denne møteformen ytterligere, idet $\frac{1}{3}$ av organets medlemmer kan kreve en sak utsatt til neste møte. Det er ellers et ubetinget krav at «alle møtedeltakerne skal kunne høre og kommunisere med hverandre.» Holdes møtet for åpne dører, må det også være mulighet for at tilhørerne kan overhøre forhandlingene.

Utvalget går videre inn for at andre organer enn kommunestyret/fylkestinget skal kunne la saksbehandlingen skje skriftlig. Utvalgets forslag er at de lovbestemte vilkår skal være de samme som for adgangen til å holde telefonmøter o.l., se ovenfor.

Skriftlig saksbehandling i form av sirkulasjon blant organets medlemmer er etter utvalgets oppfatning lite tjenlig. Denne behandlingsformen anses tidkrevende, og slår tilfeldig ut ved at medlemmer som får saken senere kan gjøre seg kjent med de øvrige medlemmers standpunkter. Ordningen bør derfor være den, at skriftlig saksbehandling skal skje ved at alle medlemmer i organet får saken

samtidig, og med forslag til vedtak, slik at medlemmene får det samme grunnlag å vurdere saken ut fra. Utvalget mener at dette bør fastsettes i forskrift, gitt av departementet. I utvalgets utkast til forskrift fastsettes det videre - som krav til gyldig vedtak - at «samtlige medlemmer gir sin tilslutning til det framlagte forslag til vedtak og til at dette treffes etter skriftlig saksbehandling.» Medlemmenes standpunkt kan meddeles skriftlig eller muntlig, men bør i sistnevnte tilfelle bekrefte skriftlig.

Kravene til skriftlig saksbehandling er etter utvalgets utkast til forskrift strengere enn ved bruk av telefonmøter o.l. Begrunnelsen er at skriftlig saksbehandling bryter med selve møteprinsippet, fordi muligheten for samtidig kommunikasjon mellom medlemmene avskjæres.

Høringsinstansene

Noen høringsinstanser mener at det «fysiske» møteprinsippet bør gjelde unntaksfritt, men langt de fleste har ingen merknader til Kommunelovutvalgets forslag eller slutter seg til disse.

Flere høringsinstanser understreker imidlertid betydningen av at alternativer til den «fysiske» møteformen bare bør nyttes unntaksvis. Sosialdepartementet mener at det bør gis visse tilleggsbestemmelser utover det som er foreslått i lovutvalgets utkast til forskrifter om telefonmøter og skriftlig saksbehandling. Teledirektoratet peker på at det også bør åpnes adgang for andre typer av fjernmøter enn telefonmøter, f.eks. videomøter.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at den tradisjonelle, «fysiske» møteformen er den best egnede for behandling av saker i folkevalgte organer, og bør derfor fortsatt være utgangspunktet og hovedregelen, se § 30 i departementets lovforslag. Departementet legger i denne forbindelse også vekt på at en slik møteform vil være den mest naturlige og publikumsvennlige i tilknytning til åpne møter, se kap. 14.3.

Denne tradisjonelle møteformen bør gjelde unntaksfritt for møter i kommunestyret/fylkestinget, både av prinsipielle og praktiske grunner.

Derimot bør det - slik Kommunelovutvalget foreslår - gis en viss åpning for telefonmøter m.v. og skriftlig saksbehandling i andre folkevalgte organer. Særlig hensynet til behovet for raske avgjørelser kan tilsi at det lempes på kravet til saksbehandlingsform. Men som påpekt av en rekke høringsinstanser bør det stil-

les relativt strenge vilkår for avvik. Viktig i denne forbindelse er at man foreløpig har nokså beskjedne erfaringer med alternative saksbehandlingsformer.

Departementet mener at man generelt bør være tilbakeholden med å lovfeste bestemmelser som gir staten adgang til å fastsette forskrifter for saksbehandlingen i folkevalgte organer, jf. pkt. 6.2 foran. På den annen side har høringsinstansene ikke hatt merknader til at det gis forskriftshjemmel i tilknytning til telefonmøter og skriftlig saksbehandling, og departementet finner også for sitt vedkommende praktisk at det gjøres i disse tilfellene. Alternativet vil være at de nærmere vilkår lovfestes.

Departementet mener ellers at Kommunelovutvalgets forskriftsutkast gir et godt grunnlag for utforming av slike forskrifter, men er enig med Sosialdepartementet i at det kan være grunn til å å vurdere om utkastet i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til personvernet og taushetsplikten.

Når det gjelder telefonmøter m.v., må det være et grunnleggende vilkår at samtlige medlemmer av organet kan overhøre hverandre og kommunisere med hverandre. Og i de tilfelle hvor møter holdes for åpne dører, må forholdene legges til rette for at publikum kan overhøre forhandlingene. Dersom disse grunnleggende vilkår er oppfylt, bør det være adgang til andre former for fjernmøte enn telefonmøte. Kommunelovutvalgets forslag må også oppfattes slik, men departementet er enig med Teledirektoratet i at dette bør komme eksplisitt til uttrykk i lovteksten.

Etter departementets oppfatning er skriftlig saksbehandling vanligvis ikke noen god form for saksbehandling, bl.a. fordi den avskjærer muligheten for samtidig kommunikasjon mellom medlemmene og publikums tilstedeværelse under forhandlingene. Departementet ser likevel ikke noen grunn til å hindre at det åpnes for skriftlig saksbehandling, særlig hvis man bygger på de forskrifter som Kommunelovutvalget foreslår. I dette ligger også at departementet er enig i at «sirkulasjonsformen» bør være avskåret; vilkåret bør være at saksdokumentene sendes samtlige medlemmer samtidig.

6.4 MØTERETT/MØTEPLIKT FOR ANDRE ENN ORGANETS MEDLEMMER

Gjeldende rett

Lovgivningen fastsetter i en del tilfelle møterett og/eller møteplikt for andre enn de ordinære medlemmer (og varamedlemmer) av folkevalgte organer. - Om møterett/møteplikt for medlemmene, se kap. 7.3. Den rett som alle og

enhver har til å være til stede ved åpne møter holdes også utenfor framstillingen her, se kap. 14.3.

Møteplikt innebærer samtidig møterett, men personer som utelukkende har møterett har ingen tilsvarende møteplikt. Møteplikten må generelt være fastsatt i lov, men kan for en kommunalt/fylkeskommunalt ansatt være bestemt i hans eller hennes arbeidsavtale.

Møteretten innebærer at den møteberettigede har krav på å bli underrettet om hvor og når møte skal holdes og om hvilke saker som skal behandles - i tillegg til at han/hun har rett til å være til stede i organets møter. Vanligvis innebærer møteretten også tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Det er dermed i første rekke stemmeretten som atskiller de som bare har møterett fra de ordinære medlemmer. Om møterett også gir tale- og forslagsrett vil ellers bero på en fortolkning av den aktuelle lovbestemmelse.

De møteberettigede kan inndeles i tre kategorier:

- folkevalgte
- offentlig ansatte
- andre

Ordfører/fylkesordfører er de eneste av de folkevalgte som har møterett i andre organer enn det eller de som han/hun er medlem av. Etter kommuneloven § 33/fylkeskommuneloven § 35 har ordfører/fylkesordfører en alminnelig rett til å delta i alle møter i styrer, råd og utvalg i kommunen/fylkeskommunen, og med tale- og forslagsrett. Møteplikt har ordfører/fylkesordfører ikke.

Lovgivningen har enkelte regler om møterett/møteplikt for offentlig ansatte, i første rekke ansatte i kommuner/fylkeskommuner.

Når det gjelder kommunalt/fylkeskommunalt ansatte, har administrasjonssjefen både rett og plikt til å delta i møter i kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg, jf. kommuneloven § 38/fylkeskommuneloven § 39. Av disse bestemmelser framgår det at administrasjonssjefen også har møterett i alle styrer, råd, utvalg og komiteer, men ikke møteplikt. Administrasjonssjefen har både tale- og forslagsrett i alle kommunale/fylkeskommunale organer.

Kommunelovene har ellers ingen regler om møterett/plikt for andre kommunalt/fylkeskommunalt ansatte, men enkelte regler er fastsatt i særlovgivningen. F.eks. har skolesjefen møterett i skolestyret og fylkesskolesjefen i fylkesskolestyret, se henholdsvis grunnskoleloven § 26 og lov om videregående opplæring § 23.

Det antas for øvrig ikke å være noe til hin-

der for at (andre) kommunalt/fylkeskommunalt ansatte er til stede i møter i folkevalgte organer, når vedkommende organ eller overordnet organ bestemmer det, f.eks. for å redegjøre for en bestemt sak eller for å svare på spørsmål. Disse ansatte kan imidlertid ikke gis alminnelig talerett eller forslagsrett. Som tidligere nevnt kan møterett/møteplikt være fastsatt i den ansattes arbeidsavtale.

Lovgivningen har også eksempler på at statsansatte har møterett i kommunale/fylkeskommunale organer. Politimesteren har f.eks. møterett i bygningsrådet, jf. plan- og bygningsloven § 10-2.

I noen tilfelle åpner lovgivningen for at *andre personer* enn de ovennevnte kan delta i møter i folkevalgte organer. Som eksempel kan nevnes at lederen for samarbeidsutvalget ved en grunnskole har møterett i skolestyret, jf. grunnskoleloven § 26.

Overordnet organ eller vedkommende organ selv må ellers kunne invitere spesielt fagkyndige personer eller andre enkeltpersoner til å redegjøre for bestemte saker, men disse personer kan ikke gis alminnelig talerett eller forslagsrett.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Etter Kommunelovutvalgets oppfatning bør det være færrest mulig lovbestemmelser som gir enkeltpersoner en særskilt møterett i folkevalgte organer, spesielt hvis møteretten er kombinert med forslagsrett.

Utvalget peker bl.a. på at når kompetanse er lagt til et folkevalgt organ, bør kompetansen utøves av organet som sådant og uten at utenforstående skal kunne innvirke direkte på møteforhandlingene. Det bør derfor være opp til vedkommende organ selv - eller til overordnet organ - å vurdere hensiktsmessigheten av at andre enn medlemmene er til stede. Når det særskilt gjelder møterett for kommunalt/fylkeskommunalt ansatte, viser utvalget til at dette eventuelt kan fastsettes i vedkommendes arbeidsavtale.

Utvalget anser det særlig betenkelig å gi andre enn medlemmene *forlagsrett*. Det innebærer at de gjøres til en slags kvasi-medlemmer, idet de gjennom forslagsretten kan framtinge avstemninger som organet ikke selv ønsker og som forslagsstilleren ikke deltar i eller bærer ansvaret for resultatet av. I den grad det gis lovfestet møterett for utenforstående, bør møteretten derfor ikke omfatte forslagsrett - bare talerett.

Utvalget vil likevel opprettholde den møterett som ordfører/fylkesordfører og administrasjonssjefen har i dag. Utvalget foreslår også at medlemmer av kommuneråd/fylkesråd

(etter en parlamentarisk styreform) skal samme møterett som administrasjonssjefen. I tillegg foreslår utvalget at disse medlemmene skal ha møteplikt i kommunestyre/fylkesting. For øvrig ser utvalget liten grunn til å lovfeste møterett for spesielle personer, og mener at de bestemmelser man har om dette i særlovgivningen bør vurderes opphevet eller endret.

De hensyn som taler imot lovfestet møterett (for andre enn de ovennevnte) har etter utvalgets mening aktualitet også for lovfesting av *møteplikt*. Utvalget kan derfor ikke se at det foreligger noe behov for lovfestet møteplikt for andre enn organets medlemmer, og går inn for at eksisterende lovbestemmelser om dette bør vurderes opphevet eller endret. Dette gjelder både administrasjonssjefens møteplikt i kommunestyret/fylkestinget og særlovgivningens bestemmelser om møteplikt. For kommunalt/fylkeskommunalt ansatte kan møteplikten - i likhet med møteretten - fastsettes i arbeidsavtalen, slik at særskilt lovhjemmel ikke er nødvendig.

Høringsinstansene

Enkelte høringsinstanser motsetter seg at særlovgivningens regler om møterett/plikt endres, men i alminnelighet har de ingen særlige merknader til Kommunelovutvalgets forslag.

Departementets merknader

Departementet er i utgangspunktet enig med Kommunelovutvalget i at det bør være færrest mulig lovregler som gir andre enn medlemmene av et folkevalgt organ rett/plikt til å være til stede i organets møter. Møteretten/plikten kan bli særlig problematisk hvis den kombineres med forslagsrett.

Det ses bort fra ordinær møterett i forbindelse med åpne møter; poenget i denne sammenheng er at de møtende som en integrert del av møteretten/plikten har talerett og - eventuelt - forslagsrett.

De hensyn som taler for å utelukke andre er først og fremst hensynet til klare kompetanse - og ansvarsforhold, men også til en fornuftig gjennomføring av møtet. På den annen side bør det ikke være noe til hinder for at organet selv eller overordnet organ - i de tilfelle hvor det anses formålstjenlig - kan la bestemte personer overvære et møte og la dem redegjøre for sine synspunkter på bestemte saker. Departementet viser til det som Kommunelovutvalget uttaler om dette.

Departementet ser derfor ikke noe behov for å innføre særskilte regler i kommuneloven om møterett/plikt for andre enn utvalgets medlemmer - med tre unntak. Det ene gjelder

ordfører/fylkesordfører, og det andre gjelder administrasjonssjefen. Det tredje unntaket gjelder medlemmer av kommuneråd/fylkesråd. Departementet er enig i at disse, ut fra sine posisjoner, fortsatt bør ha møterett i folkevalgte organer, se nærmere kap. 5.1.6, 5.2.2. og 5.3.2. samt kap. 10.4.

Spørsmålet om møterett har også berøringspunkter med de ansattes medbestemmelse og medinnflytelse. Dette er nærmere behandlet i kap. 5.2.3.

De bestemmelser som finnes i særlovgivningen om møterett/plikt bør gjennomgås med sikte på å vurdere om det foreligger behov for å opprettholde dem, se kap. 15.4.1. Som det framgår av det som der er uttalt, mener departementet at bestemmelser av denne art bare bør opprettholdes hvor det foreligger særlige behov.

6.5 GJENNOMFØRING AV MØTER

6.5.1 Fastsetting av møter, møteinnkalling m.v.

Gjeldende rett

Møter i kommunestyret og formannskapet skal holdes «når ordfører finner det påkrevd, når formannskapet vedtar det eller når fylkesmannen krever det», jf. kommuneloven § 11. Tilsvarende regel gjelder for møter i fylkestinget, men slik at Kongen - ikke fylkesmannen - kan kreve møte, jf. fylkeskommuneloven § 12. For fylkesutvalget gjelder litt andre regler. Her fastsetter loven at møte skal holdes når fylkesordfører krever det eller hvor det er bestemt i lov eller når minst $\frac{1}{3}$ av fylkesutvalgets medlemmer krever det. For kommunale/fylkeskommunale nemnder er nærmere regler fastsatt i kommuneloven § 31c nr. 1/fylkeskommuneloven § 33c nr. 1. Etter disse bestemmelser holdes møte når nemndas leder eller nemnda selv eller $\frac{1}{3}$ av medlemmene krever det.

Uavhengig av hvem som har bestemt at møte skal holdes, er den alminnelige regel at selve møteinnkallingen foretas av lederen av vedkommende folkevalgte organ.

Innkalling til møter i kommunestyret og fylkestinget skal skje ved kunngjøring i lokalpressen eller på annen egnet måte. Dette har sammenheng med at møtene i disse organer holdes for åpne dører. Kunngjøring må skje med «høvelig varsel». Det innebærer at fristen vanligvis ikke må settes kortere enn 5-6 dager.

Innkalling til møter i formannskap/fylkesutvalg og i nemnder må skje ved særskilt varsel til hvert enkelt medlem, idet loven ikke fastsetter noen kunngjøringsplikt. Innkalling til nemndsmøter skal etter loven skje med

«høvelig varsel». Noen tilsvarende bestemmelse gjelder ikke for formannskap/fylkesutvalg, men forutsetningen må også her være at innkallingen skjer med rimelig frist.

Kunngjøringen av møter i kommunestyre/fylkesting skal inneholde «en oversikt over de saker som legges fram til behandling», jf. kommuneloven § 11/fylkeskommuneloven § 12. Det heter videre at de saker som er til behandling skal legges ut til alminnelig ettersyn på et nærmere angitt sted. Også innkallingen til nemndsmøter skal inneholde en oversikt over de saker som er til behandling. Den samme regel antas å gjelde for formannskap/fylkesutvalg, selv om det ikke er uttrykkelig lovfestet.

Det er ikke noe lovfestet krav at møtedokumentene skal sendes de enkelte medlemmer av folkevalgte organer, men det er vanlig praksis. Det er også vanlig at administrasjonen utarbeider innstilling i de saker som skal behandles.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalgets forslag til lovbestemmelser vedrørende fastsetting av møter m.v. er i hovedsak dels en gjentakelse av sentrale bestemmelser i de gjeldende kommunelover, dels en kodifisering av den praksis som har utviklet seg. Forslaget representerer samtidig en betydelig forenkling av de gjeldende bestemmelser, bl.a. ved at det fastsettes ensartede regler for alle folkevalgte organer.

Etter utvalgets lovutkast skal møte i folkevalgte organer holdes «på de tidspunkter som er vedtatt av organet selv, kommunestyret eller fylkestinget, og ellers når organets leder finner det påkrevd eller minst $\frac{1}{3}$ av medlemmene krever det.» (§ 28 nr. 1). Det nye er for det første at også $\frac{1}{3}$ av medlemmene i kommunestyret/fylkestinget kan kreve møte i disse organer. Mindretallet får dermed den samme rett som det har i dag når det gjelder nemndsmøter. For det andre har ikke fylkesmannen eller Kongen lenger lovfestet rett til å kreve møte i kommunestyre eller fylkesting. Utvalget mener at det ikke er behov for å ha en slik bestemmelse, bl.a. fordi det anses som selvsagt at kommunen/fylkeskommunen vil respektere en oppfordring fra statlige myndigheter om å holde møte.

Utvalget foreslår videre at alle møter som holdes for åpne dører skal «gjøres kjent på hensiktsmessig måte» (§ 28 nr. 3). «Hensiktsmessig måte» vil si at kommunen/fylkeskommunen selv bestemmer hvorledes bekjentgjøringen skal skje. Man er f.eks. ikke bundet til kunngjøring i (lokal)pressen.

Utvalget foreslår dessuten at det innføres en generell regel om at sakliste og andre do-

kumenter som ikke er unntatt fra offentlighet skal være tilgjengelig for almenheten.

Den gjeldende regel om at medlemmer av nemnder har rett til å få tilsendt innkalling og sakliste, foreslås innført som generell regel for medlemmer av alle folkevalgte organer, inkludert kommunestyre/fylkestingsmedlemmer. Innkallingen skal - som etter gjeldende rett - gis med «høvelig varsel». Utvalget ser ikke noe behov for å fastsette særskilt innkallingsfrist for bestemte saker, men vil likevel lovfeste at forslag til økonomiplan skal legges ut til alminnelig ettersyn i minst 14 dager før forslaget behandles av kommunestyre/fylkesting.

Utvalget vil også lovfeste at lederen for vedkommende folkevalgte organ skal ha ansvaret for at det settes opp sakliste til det enkelte møte. Dette er i samsvar med vanlig praksis. Hvis andre enn lederen har rett til å kreve møte, innebærer det - som i dag - samtidig en rett for disse til å kreve at nærmere angitte saker settes opp på saklista.

Det bør etter utvalgets oppfatning kunne overlates til den enkelte kommune/fylkeskommune selv å vurdere om administrasjonen skal pålegges å utarbeide saksframlegg i forbindelse med de enkelte saker, slik praksis er i dag. Utvalget finner det derfor ikke hensiktsmessig å lovfeste noe om dette. Det samme gjelder spørsmålet om utsendelse av saksdokumenter til organets medlemmer.

Høringsinstansene

Enkelte høringsinstanser mener at «høvelig varsel» er for upresist som krav til innkallingsfrist. I stedet bør det fastsettes et bestemt antall dager. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane savner en vurdering av virkningene av brudd på reglene om møteinnkalling m.v.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at det lovfestes visse regler om fastsetting av møter m.v., og at disse gjøres felles for alle folkevalgte organer. Departementet finner også å kunne slutte seg til de konkrete lovforslag som lovutvalget fremmer i denne forbindelse. Lovforslaget er i stor utstrekning basert på gjeldende lov og den praksis som har utviklet seg, og høringsinstansene har åpenbart funnet dette tilfredsstillende.

I likhet med Kommunelovutvalget ser ikke departementet noe behov for å lovfeste en alminnelig regel om at administrasjonen skal utarbeide saksframlegg - dette bør det kunne overlates til den enkelte kommune/fylkeskommune å avgjøre selv.

Departementet finner det ellers vanskelig å fastsette en helt eksakt frist for innkalling til møter. Dette vil i noen grad være avhengig av hvilke organer det gjelder og omfanget av saklisten. Poenget må være at innkallingen kommer så tidlig at det er mulig for de folkevalgte å sette seg inn i de saker som skal behandles, og at varamedlemmer kan innkalles i tilfelle forfall fra de ordinære medlemmer. Departementet antar - i tråd med gjeldende praksis - at en frist på 5-6 dager i alminnelighet vil være tilstrekkelig. Dersom innkallingen skjer med for kort frist, vil dette etter omstendighetene kunne føre til at innkallingen ikke er gyldig og at de vedtak som treffes blir ugyldige.

Departementet er etter dette kommet til at det er tilstrekkelig å lovfeste at innkallingen skal skje med høvelig varsel.

Departementet vil ellers peke på at det er vanlig å fastsette en møteplan for det enkelte organ for et lengere tidsrom, f.eks. et halvt år. Men selv om det er gjort, må det likevel sendes særskilt innkalling til det enkelte møte med sakliste.

Regler om innkalling til møter m.v. er tatt inn i § 32 i departementets lovforslag. - Om utlegging av årsbudsjett og økonomiplan til offentlig ettersyn vises til kap. 8.3.2.

6.5.2 Møteledelse

Gjeldende rett

En sentral oppgave for ordfører er å være møteleder i kommunestyre/formannskap, jf. kommuneloven § 10. Møtelederfunksjonen innebærer bl.a. håndheving av forretningsorden og «gjeldende lovs bestemmelse om hva det kreves til gyldig vedtak», jf. kommuneloven § 33. Ved ordførers forfall fungerer varaordfører som møteleder. Har også varaordfører forfall, skal det velges en særskilt møteleder.

Fylkeskommuneloven §§ 10 og 34 har tilsvarende bestemmelser om fylkesordførers ledelse av møter i fylkesting/fylkesutvalg.

Møter i nemnder ledes av nemndas leder, jf. kommuneloven § 31c nr. 2/fylkeskommuneloven § 33c nr. 2. Møtelederfunksjonen antas å være den samme som for ordfører/fylkesordfører, selv om loven er taus på dette punkt. Ved forfall overtar varaleder møteledelsen. Har begge forfall, skal det også i nemnder velges en særskilt møteleder.

Om de tilfelle der møteleder trer midlertidig eller endelig ut av organet, vises til kap. 7.3.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget ser ikke noe behov for å lovfeste bestemmelser om møteleder og hans/hennes funksjon.

At organets leder skal stå for møteledelsen anses som et så veletablert prinsipp at det ikke kan være nødvendig å lovfeste dette. På denne bakgrunn finner utvalget at det heller ikke er tilstrekkelig grunn til lovfesting av det nærmere innhold i møtelederfunksjonen, eller fastsette lovregler om hva som skal skje ved møteleders forfall til det enkelte møte.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader.

Departementets merknader

Departementet ser ikke noe behov for å lovfeste særlige regler om hva møteleders funksjoner skal bestå i, og slutter seg her til det Kommunelovutvalget uttaler. Departementet finner det likevel riktig å lovfeste at møter i folkevalgte organer ledes av organets leder, av nestlederen hvis lederen av forfall eller av en særskilt valgt møteleder hvis begge har forfall, jf. § 32 i departementets lovforslag. Det foreslås videre lovfestet at valg av særskilt møteleder skal skje ved flertallsvalg.

6.5.3 Behandling av saker utenom saklista. Forespørsler

Gjeldende rett

Som nevnt i pkt. 6.5.1 skal det til hvert møte i folkevalgte organer foreligge en møteinnkalling med oversikt over de saker som skal behandles i møtet. Den oppsatte sakliste utgjør rammen for hvilke saker som kan behandles.

Det framgår imidlertid av kommuneloven § 14 at kommunestyret kan gjøre vedtak i andre saker enn de som er oppført på saklista, hvis ikke møteleder eller $\frac{1}{4}$ av de tilstedeværende medlemmer motsetter seg det. Formålet er å hindre flertallet i å overrumple mindretallet og presse igjennom vedtak i saker som ikke er tilstrekkelig forberedt. Møteleder og mindretallet kan bare motsette seg at det treffes realitetsvedtak, ikke at saken debatteres eller at det treffes vedtak om hvorledes den videre behandling av saken skal skje.

Fylkeskommuneloven § 15 fastsetter tilsvarende regler for fylkestinget.

For formannskap/fylkesutvalg og for kommunale/fylkeskommunale nemnder har loven ingen begrensninger i adgangen til å ta opp saker utenom den oppsatte saklista. Det er derfor antatt at vedkommende organ med alminnelig flertall kan vedta å ta opp slike saker til behandling og treffe realitetsavgjørelse i dem.

Kommuneloven § 14 har videre regler om adgangen til å rette forespørsler til ordføreren i saker som ikke står på saklista. Slike fore-

spørsler må meldes før møtet. På samme måte som for ordinære saker som tas opp utenom den oppsatte saklista, kan møteleder eller en $\frac{1}{4}$ av de møtende medlemmer motsette seg at det på grunnlag av en slik forespørsel blir truffet realitetsvedtak.

Fylkeskommuneloven § 15 åpner for at det rettes tilsvarende forespørsler til fylkesordføreren, men har ingen bestemmelser om rett for møteleder eller et mindretall til å avskjære realitetsavgjørelser. Det er likevel antatt at det i disse tilfelle gjelder samme avskjæringsadgang som i forbindelse med ordinære saker som tas opp i møtet.

Kommunelovene har ingen regler om forespørsler til lederen av andre folkevalgte organer, men det antas ikke å være noe til hinder for at slike regler innføres eller praktiseres.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget finner at det er behov for å lovfeste visse regler om behandling av saker utenom den oppsatte sakliste og om forespørsler, se NOU-foreslaget § 30. Disse regler bør være felles for alle folkevalgte organer, siden det er de samme hensyn som gjør seg gjeldende.

Utvalget mener at de regler som gjelder i dag for kommunestyret, bør innføres som generell norm. Det vil si at det i møter i alle folkevalgte organer kan tas opp nye saker og rettes forespørsler til organets leder. Videre vil møteleder og et kvalifisert mindretall kunne motsette seg at det treffes realitetsavgjørelser i slike saker eller i tilknytning til forespørsler. Mindretallet skal etter lovutkastet utgjøre minst $\frac{1}{3}$ av de møtende medlemmer - ikke $\frac{1}{4}$ som tilfellet er i dag for kommunestyrets vedkommende. Utvalget viser til at etter lovutkastet kan $\frac{1}{3}$ av medlemmene i et folkevalgt organ kreve møte, og det vil da være naturlig at det samme krav til kvalifisert mindretall gjelder også her.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har få merknader til Kommunelovutvalgets forslag. Noen mener at det må lovfestes krav om at forespørsler skal være meldt på forhånd, og at det også bør være adgang til å fremme saker etter de samme regler som gjelder for Stortinget - de såkalte Dokument 8 forslagene.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at det fortsatt bør være adgang til å behandle saker *utenom* den fastsatte sakliste (dagsorden), bl.a. ut fra behovet for å kunne treffe avgjørelse i saker som haster. For å hin-

dre at det foretas forhastede avgjørelser og at et flertall «overkjører» et mindretall, bør likevel møteleder eller 1/3 av de møtende kunne motsette seg at avgjørelse treffes.

Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at retten til å rette *forespørsler* til organets leder bør gjelde alle organer. Dette antas også i stor grad å være praksis i dag. Departementet ser ikke noe klart behov for å lovfeste at forespørsler skal rettes til lederen før møtet. Dette vil i så fall gi en lite fleksibel ordning, og - som Kommunelovutvalget påpeker - vil lederen etter omstendighetene kunne gi uttrykk for at forespørselen vil bli behandlet i neste møte.

Organet kan treffe realitetsavgjørelser på grunnlag av en forespørsel, men her vil møteleder eller 1/3 av de møtende kunne motsette seg at slik avgjørelse treffes. Dette følger av den alminnelige regel om avskjæring av realitetsavgjørelser i saker som tas opp utenom den fastsatte sakliste. Departementet finner det ikke nødvendig å lovfeste en særkilt regel om dette i tilknytning til forespørsler.

Etter dette slutter departementet seg fullt ut til Kommunelovutvalgets lovforslag om endring av sakliste og om forespørsler, jf. § 34 i departementets lovforslag.

6.5.4 Møtebok. Protokolltilførsel

Gjeldende rett

Kommunelovene krever at det skal føres møtebok (protokoll) i forbindelse med møteforhandlingene i alle folkevalgte organer.

For kommunestyret og formannskapet er dette fastsatt i kommuneloven § 18. Det stilles ingen bestemte krav til hva som kan eller skal protokolleres, men det framgår av § 18 at møteboka som sådan - det vil si selve møteboksystemet (innbundet møtebok, løsbladssystem m.v.) - skal godkjennes av fylkesmannen. Videre framgår det at møteboka for det enkelte møte skal underskrives av møteleder og minst to andre medlemmer, hvis ikke kommunestyret bestemmer noe annet. Det anses ellers som en forutsetning at kommunen fastsetter nærmere bestemmelser i reglement om hva møteboka skal inneholde.

Fylkeskommuneloven § 20 har en tilsvarende bestemmelse om møtebok for fylkesting/fylkesutvalg, bortsett fra at det ikke kreves statlig godkjenning av selve møteboksystemet.

Kravet om føring av møtebok for nemndsmøter er fastsatt i kommuneloven § 31c nr. 5/ fylkeskommuneloven § 33c nr. 5. I motsetning til hva som gjelder for kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg gis det her regler om hva møteboka (minimum) skal inneholde:

- opplysninger om tid og sted for møtet
- hvem som møtte og hvem som var fraværende
- hvilke saker som ble behandlet
- hvilke avgjørelser som ble truffet
- avstemningsresultatet

Nemdas medlemmer skal dessuten for hvert møte godkjenne det som er ført i møteboka.

For alle folkevalgte organer gjelder at møteleder er ansvarlig for at møtebokføringen skjer på korrekt måte.

Kommunelovene har ingen særlige regler om *protokolltilførsel*. Med protokolltilførsel siktes det til at medlemmene får protokollert sine (avvikende) oppfatninger, i første rekke stemmeforklaring og/eller kritikk av saksbehandlingen. De enkelte medlemmer har ingen ubetinget rett til protokolltilførsel, siden møteboka er organets møtebok. I utgangspunktet er det således organets flertall som avgjør hva som skal protokolleres, men i praksis tillates protokolltilførsel i atskillig utstrekning.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget peker på at føring av møtebok kan tjene flere viktige hensyn, bl.a. kontrollhensyn, hensynet til administrativ oppfølging av de vedtak som treffes og hensynet til publikum.

Utvalget mener likevel at det ikke er nødvendig å lovfeste at det skal føres møtebok og hvilke regler som skal gjelde for bokføringen. Det bør kunne overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å fastsette nærmere regler om dette, basert på enkelte ulovfestede prinsipper. Det siste innebærer bl.a. at møteboka minimum bør inneholde det som i dag kreves for møtebokføring i nemnder, se ovenfor. Videre må ansvaret for at det føres møtebok påhvile møteleder. I tillegg må møteboka for hvert møte godkjennes av organets medlemmer. Utvalget peker på at godkjenningen kan skje på forskjellige måter, f.eks. ved at samtlige medlemmer underskriver møteboka etter møtets slutt, eller at ett eller flere medlemmer får fullmakt til å godkjenne møteboka, eller at organet godkjenner møteboka på det neste møtet.

Når det spesielt gjelder protokolltilførsel, mener utvalget at det heller ikke her er nødvendig med egne lovbestemmelser. Også dette bør det kunne overlates til den enkelte kommune/fylkeskommune å fastsette regler om. Etter utvalgets oppfatning vil protokolltilførsel i utgangspunktet bare kunne nektes når det foreligger særlige hensyn, f.eks. hvis protokolltilførselen har en sjikanerende form

eller er unødig omfattende. Utvalget uttaler på grunnlag av dette at protokolltilførsel som hovedregel er en rettighet for det enkelte medlem, forutsatt at den framsettes i møtet.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader.

Departementets merknader

Departementet har - ut fra de hensyn som lovutvalget skisserer - funnet det nødvendig å lovfeste at det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer, jf. § 30 i departementets lovforslag. Departementet ser derimot ikke noe særskilt behov for å lovfeste nærmere krav til hva bokføringen skal inneholde. Det anses tilstrekkelig at kommunen/fylkeskommunen selv fastsetter nærmere regler i reglement, basert på de ulovfestede prinsipper som Kommunelovutvalget gir anvisning på.

6.6 VEDTAKSFØRHET

Gjeldende rett

For at et folkevalgt organ skal kunne treffe gyldige vedtak, er vilkåret at organet er vedtaksført (beslutningsdyktig).

Den alminnelige regel er at folkevalgte organer er vedtaksføre, når minst halvparten av organets medlemmer (inklusive møtende varamedlemmer) er til stede.

Dette er lovfestet for kommunestyrets/forbmannskapetets vedkommende og for alle kommunale/fylkeskommunale nemnder, jf. kommuneloven §§ 12 og 31c nr. 3/fylkeskommuneloven § 33c nr. 3. Men visse særregler gjelder. De setter strengere krav til vedtaksføreheten, f.eks. må $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets medlemmer være til stede i det konstituerende møte, jf. kommuneloven §§ 7 og 8. Kommunestyret/fylkestinget kan også fastsette strengere krav til vedtaksførehet ved delegasjon til nemnder, men dette er neppe særlig vanlig.

Fylkeskommuneloven § 13 krever frammøte av $\frac{2}{3}$ av medlemmene i fylkestinget/fylkesutvalget for at disse organene skal være vedtaksføre.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget foreslår at det tas inn en uttrykkelig bestemmelse i den nye kommuneloven om vedtaksførehet, og slik at denne regelen i utgangspunktet skal være felles for alle folkevalgte organer. Utvalget viser til at det etter gjeldende rett nesten unntaksfritt kreves at minst halvparten av et organs medlemmer er til stede, og har ingen betenkelig-

heter med å innføre dette som generell norm, se NOU-forslaget § 29.

Denne regelen skal også gjelde for fylkestinget. Utvalget begrunner dette med at den nåværende regel om $\frac{2}{3}$ frammøte er rent historisk betinget. Den har sin bakgrunn i den nå foreldete oppfatning av fylkeskommunen som en «sekundærkommune», hvor fylkestinget/fylkesutvalget var samarbeidsorganer for kommunene og at det av den grunn var ønskelig at flest mulig av kommunene var representert i møtene.

Utvalget gjør enkelte *unntak* fra hovedregelen:

For det første vil utvalget opprettholde den gjeldende regel om at $\frac{2}{3}$ av medlemmene må være til stede i det konstituerende møte i kommunestyret og fylkesting, bl.a. fordi det i dette møtet treffes viktige vedtak om valg, se NOU-forslaget § 16 nr. 1. For det andre forelår utvalget at innføring av en parlamentarisk styreform skal være betinget av tilslutning fra $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets/fylkestingets hele medlemstall, se § 17 nr. 1. For det tredje vil det fortsatt være adgang til å fastsette strengere krav til vedtaksførehet i andre folkevalgte organer i tilknytning til delegasjon, når helt spesielle forhold tilsier det.

Utvalget mener for øvrig at det må være tilstrekkelig at det nødvendige antall medlemmer er til stede ved selve avstemningen i den enkelte sak. Kravet til vedtaksførehet trenger dermed ikke å være oppfylt under behandlingen av hele saken. - Utvalget viser til at denne oppfatningen antakelig er i samsvar med vanlig praksis, og gjelder også for Stortingets vedkommende.

Dersom en sak blir behandlet *skriftlig*, følger det av utvalgets utkast til forskrift at visse særlige regler skal gjelde, se pkt. 3 foran. Etter utkastet er forutsetningen for gyldig vedtak at samtlige medlemmer må ha gitt sin tilslutning, både til at saksbehandlingen skjer skriftlig og til det framlagte forslag til vedtak.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader.

Departementets merknader

Departementet har ingen betenkeligheter med å gå inn for Kommunelovutvalgets forslag om at hovedregelen for vedtaksførehet skal være at minst halvparten av organets medlemmer er til stede. Det er således etter departementets oppfatning ingen grunn til å opprettholde kravet om frammøte av $\frac{2}{3}$ av medlemmene i fylkestinget, siden denne bestemmelsen er rent historisk betinget.

Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at det likevel bør lovfestes krav om frammøte av 2/3 av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer i forbindelse med det konstituerende møte.

Departementet viser for øvrig til det Kommunelovutvalget uttaler om innføring av skjerpede krav til vedtaksførhet ved delegasjon av myndighet til andre folkevalgte organer, og likeledes til det som uttales om vedtaksførhet i tilknytning til skriftlig saksbehandling. Også på disse punkter slutter departementets seg til lovutvalget.

Departementet har vurdert om kravet til vedtaksførhet skal gjelde under behandlingen av en sak i sin helhet, eller om det - som Kommunelovutvalget går inn for - skal være tilstrekkelig at kravet er oppfylt ved selve avstemningen over de forslag som fremmes. På den ene side vil det være best i tråd med møteprinsippet at kravet gjelder for hele behandlingen av en sak, siden et sentralt poeng med møteprinsippet er at medlemmene skal overhøre hverandres synspunkter før de gjør seg opp sin endelige mening og stemmer i samsvar med den. På den annen side kan det være vanskelig å fastholde dette fullt ut, og er neppe helt i samsvar med vanlig praksis. Departementet er derfor kommet til at det må være tilstrekkelig at organet er vedtaksført på tidspunktet for avstemningen over de foreliggende forslag.

Regler om vedtaksførhet er tatt inn i § 33 i departementets lovforslag.

6.7 AVSTEMNINGER. VALG

Gjeldende rett

Kommunelovene har relativt omfattende og detaljerte regler om avstemninger (voteringer) i folkevalgte organer. Disse reglene referer seg i det alt vesentlige til hvilket flertall som kreves til gyldig vedtak. Et viktig skille går her mellom vedtak som gjelder valg (og ansettelse) og vedtak i andre saker.

Kommunelovene har få eller ingen regler om spørsmål som gjelder avstemningsmåte, temaet for avstemningene eller rekkefølgen i avstemningene i de enkelte saker. Her vil det i alminnelighet være fastsatt nærmere bestemmelser i reglement eller instruks for de folkevalgte organer, utarbeidet av kommunen eller fylkeskommunen selv.

Når det gjelder *avstemninger*, er hovedregelen for alle folkevalgte organer at det er tilstrekkelig med alminnelig flertall og én gangs avstemning, jf. kommuneloven §§ 16 og 31c nr. 3/fylkeskommuneloven §§ 17 og 33c nr. 3. Det vil si at mer enn halvparten av de tilstedeværende medlemmer må ha stemt for det for-

slag som blir organets (endelige) vedtak. Forutsetningen er at organet er vedtaksført, se pkt. 6.6 foran.

Fra denne hovedregelen gjelder følgende unntak:

- møteleder har i alminnelighet dobbeltstemme ved stemmelikhet
- visse vedtak i kommunestyret/fylkestinget må treffes med $\frac{2}{3}$ flertall
- kommunestyret/fylkestinget kan ved delegasjon til andre folkevalgte organer fastsette krav om kvalifisert flertall
- særregler gjelder for valg (forholdsvalg og flertallsvalg) og ansettelse

Det følger av kommuneloven §§ 16 og 31c nr. 3/fylkeskommuneloven §§ 17 og 33c nr. 3 at møteleder har dobbeltstemme ved stemmelikhet. Møteleders stemmgivning blir i disse tilfelle avgjørende for avstemningsresultatet. Regelen om møteleders dobbeltstemme gjelder imidlertid ikke ved valg eller ansettelse.

Den viktigste regelen om *kvalifisert flertall* framgår av kommuneloven § 16/fylkeskommuneloven § 17, begges siste ledd. Etter disse bestemmelser må såkalte «positive» vedtak i kommunestyret/fylkestinget treffes med $\frac{2}{3}$ flertall for å være gyldige, men i mer begrenset utstrekning for fylkestinget enn for kommunestyret. Eksempler på slike positive vedtak som omfattes av begge bestemmelser er f.eks. vedtak om opptak av lån, kjøp/salg av eiendommer, bygging av en institusjon. Dersom et forslag ikke får det nødvendige $\frac{2}{3}$ flertall, må saken behandles på nytt - for kommunestyrets vedkommende i et senere møte. Ved annen gangs behandling er alminnelig flertall tilstrekkelig, men oppnås ikke $\frac{2}{3}$ flertall da heller, kan et flertall blant mindretallet bringe flertallsvedtaket inn for Kongen til overprøving, jf. kommuneloven § 60/fylkeskommuneloven § 61.

Et særskilt krav om $\frac{2}{3}$ flertall følger av kommuneloven § 4, hvor vedtak om avvik fra lovens krav til medlemstallet i kommunestyret nødvendiggjør $\frac{2}{3}$ flertall av kommunestyrets samlede medlemstall.

Valg holdes som forholdsvalg eller som flertallsvalg.

Ved valg av formannskap og kommunale nemnder skal valget holdes som *forholdsvalg*, dersom minst ett medlem av det velgende organ krever det, jf. kommuneloven §§ 7 og 29. Ved forholdsvalg sikres det at de folkevalgte organer så langt råd er får en sammensetning som avspeiler styrkeforholdet mellom partiene/gruppene i kommunestyret, og representerer det fundamentale uttrykk for «formann-

skapsprinsippet». Reglene om forholdsvalg er i hovedsak de samme som gjelder for forholdsvalg til kommunestyre etter valgloven. - Tilsvarende regler gjelder ved valg til fylkesutvalg og til fylkeskommunale nemnder, se fylkeskommuneloven §§ 7 og 31.

Dersom forholdsvalg ikke kreves, holdes valget som *flertallsvalg*. Reglene er noe forskjellige, avhengig av om valget gjelder formannskap/fylkesutvalg eller nemnder m.v.:

Når formannskap/fylkesutvalg skal velges, gjelder som utgangspunkt valglovens regler om flertallsvalg, jf. kommuneloven § 7/fylkeskommuneloven § 7. Enkelt uttrykt innebærer det at den eller de personer er valgt som får flest stemmer. Denne regelen gjelder også ved valg av møteleder, dersom organets leder og nestleder har forfall.

Ved andre flertallsvalg - herunder valg av nemnder - er den person valgt, som ved første gangs avstemning får minst halvparten av stemmene, jf. kommuneloven §§ 8 og 16/fylkeskommuneloven §§ 8 og 17. Oppnår ingen av kandidatene det, holdes ny avstemning i samme møte. Ved denne avstemningen er den valgt som får flest stemmer. Er det stemmelikhet, avgjøres valget ved loddtrekning. I forbindelse med annen gangs avstemning kan det holdes såkalt «bundet omvalg». Det vil si at det ved denne avstemningen kan vedtas å stemme over de to kandidater som fikk flest stemmer ved første gangs avstemning. Regelen om bundet omvalg gjelder ikke valg av ordfører/fylkesordfører.

Ved valg til nemnder forekommer det i meget stor utstrekning at valget holdes som flertallsvalg etter et forholdsprinsipp. Dette er særlig vanlig i forbindelse med nyvalg av nemnder ved inngangen til en ny valgperiode. Ledende representanter for partiene/gruppene i kommunestyret/fylkestinget legger på forhånd en kabal, hvor det settes opp en samlet liste for deling av medlemmer/varamedlemmer til de ulike nemnder, som i størst mulig grad avspeiler det relative styrkeforholdet i kommunestyret/fylkestinget. Når selve valget skal skje, foregår det som flertallsvalg, basert på den kabal som man på forhånd kom fram til. Valget blir da nærmest en formsak, siden det i realiteten er gitt hva resultatet vil bli.

Likestillingsloven av 9. juni 1978 § 21 fastsetter visse særlige krav til kjønnsmessig representasjon i «utvalg, styrever, råd, nemnder m.v.» som oppnevnes eller velges av offentlige organer, bl.a. kommuner og fylkeskommuner - i praksis kommunestyret/fylkestinget.

For folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner innebærer den alminnelige regel etter likestillingsloven § 21 for det første at begge kjønn skal være representert i organer

som har færre enn 4 medlemmer, og for det andre at hvert kjønn skal være representert med minst 40 pst. i organer med 4 medlemmer eller flere. Disse regler gjelder ikke ved valg til kommunestyre fylkesting eller ved valg til formannskap/fylkesutvalg. Dersom valg til andre folkevalgte organer skjer som forholdsvalg, skal det tilstrebes en mest mulig lik kjønnsmessig representasjon. Utover dette stilles det ikke særlige krav ved forholdsvalg. Den alminnelige regel om kjønnsmessig representasjon får dermed bare betydning for flertallsvalg, inklusive flertallsvalg etter et forholdsprinsipp, se ovenfor.

Hvis likestillingslovens regler ikke overholdes, kan Likestillingsombudet «gi uttrykk for sin vurdering», men kan ikke pålegge vedkommende kommune/fylkeskommune å holde nyvalg. Kommunen/fylkeskommunen kan selv holde nyvalg, hvis den ut fra Likestillingsombudets vurdering finner grunn til det.

Ved *ansettelser* gjelder de samme regler som ved flertallsvalg etter kommuneloven § 16/fylkeskommuneloven § 17.

Når det gjelder *stemmemåten*, må alle forholdsvalg skje skriftlig og hemmelig, idet kommunelovene her viser til reglene i valgloven. Etter valgloven skal forholdsvalg (til kommunestyre/fylkesting) alltid skje skriftlig. Skriftlig avstemning er også et vilkår ved flertallsvalg til formannskap/fylkesutvalg. Det gjelder ikke noe ubetinget krav om skriftlig avstemning ved andre flertallsvalg, men det er fast praksis for at valget skjer skriftlig også i slike tilfelle. Det samme gjelder ved ansettelser. Ved andre avstemninger er skriftlig avstemninger utelukket.

For øvrig bestemmer det velgende organ hvordan avstemningen skal skje, f.eks. ved navneoppsett, håndsopprekking m.v.

Det velgende organ avgjør også selv i hvilken *rekkefølge* det skal stemmes over de foreliggende forslag - i den utstrekning overordnet organ ikke har fastsatt nærmere regler i reglement/instruks.

Selv om lovgivningen ikke har bestemmelser om voteringsrekkefølgen, har det likvel utkrystallisert seg visse regler i praksis - f.eks. at det først skal stemmes over utsettelsesforslag. Brudd på disse ulovfestede regler vil etter omstendighetene kunne anses som rettslig feil, og føre til at vedtaket må anses ugyldig.

I visse tilfelle holdes det *prøveavstemninger* for å finne ut hvilke forslag som har størst tilslutning, og slik at man deretter stemmer ordinært over ett eller flere av disse. Slike prøveavstemninger er rent foreløpige og ikke rettslig bindende.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Også når det gjelder avstemningsregler vil Kommunelovutvalget i hovedsak opprettholde de gjeldende lovbestemmelser. Det nye i utvalgets lovutkast er særlig at kravet om $\frac{2}{3}$ flertall i forbindelse med positive vedtak i kommunestyret/fylkestinget ikke gjentas, og at likestillingslovens regler om kjønnsmessig representasjon ved sammensetning av nemnder bygges inn i den nye kommuneloven og forsterkes. Utvalgets lovutkast innebærer samtidig en forenkling og klargjøring av avstemningsreglene.

Utvalget vil lovfeste som alminnelig prinsipp at det til gyldig vedtak er tilstrekkelig med *alminnelig flertall* (av en ellers vedtaksfør forsamling), se NOU-forslaget § 31 nr. 1. Dette skal også omfatte slike vedtak som krever $\frac{2}{3}$ flertall etter kommuneloven § 16/fylkeskommuneloven § 18. Utvalget peker bl.a. på at disse reglene er historisk betingede, at de reelle behov for slike regler synes å være lite og at reglenes betydning er svekket ved den stadig økende tendens til delegasjon av myndighet i slike saker til underliggende organer. Som konsekvens av dette sløyfes kravet om fornyet behandling, dersom et forslag ikke får $\frac{2}{3}$ flertall ved første gangs avstemning. Utvalget kan ikke se at det er nødvendig å ha en spesialregel om fornyet behandling. Det vil neppe ha noen positiv effekt og virker dessuten forsinkende på saksbehandlingen. Et tilleggsmoment er at det i utgangspunktet ikke er noe til hinder for at et organ tar opp en sak til ny behandling og treffer nytt vedtak, hvis ikke kommunen/fylkeskommunen allerede er rettslig bundet.

Fra hovedregelen om at alminnelig flertall er tilstrekkelig, foreslår utvalget enkelte *unntak*:

For det første vil utvalget lovfeste at det ved innføring av parlamentarisk styreform stilles krav om tilslutning fra $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer. For det andre foreslår utvalget at det skal gjelde særlige regler i forbindelse med telefonmøter o.l. og ved skriftlig saksbehandling, se pkt. 6.3 foran. Forslaget innebærer at $\frac{1}{3}$ av medlemmene kan motsette seg at telefonmøte o.l. holdes. Ved skriftlig saksbehandling må samtlige medlemmer både si seg enig i at saksbehandlingen skjer skriftlig og gi sin tilslutning til det framlagte forslag til vedtak (enstemmighet). For det tredje kan møteleder eller $\frac{1}{3}$ av organets møtende medlemmer motsette seg at det treffes realitetsavgjørelse i saker som tas opp utenom den utsendte sakliste eller i forbindelse med forespørsler, se pkt. 6.5.3 foran. For det fjerde vil kommunestyret/fylkestinget - når særlige hensyn foreligger - kunne

kreve kvalifisert flertall i samband med delegasjon til underliggende folkevalgte organer. For det femte foreslår utvalget at det fortsatt skal gjelde særlige regler ved valg og ansettelse, se nedenfor.

Utvalget gjentar regelen om møteleders dobbeltstemme ved stemmelikhet, se NOU-forslaget § 31 nr. 1. Denne regelen foreslås utvidet til også å gjelde ved ansettelse.

Forholdsvalg er selve kjernen i formannskapsprinsippet som styreform, og utvalget mener derfor at denne valg måten bør opprettholdes som den alminnelige regel ved valg til alle folkevalgte organer. Dette må etter utvalgets oppfatning innebære at det ved valg til andre organer enn kommunestyret/fylkestinget fortsatt er tilstrekkelig at ett medlem av den velgende forsamling krever forholdsvalg.

Det eneste unntak fra den alminnelige regel om forholdsvalg er at valg av kommuneråd/fylkesråd (ved innføring av parlamentarisk styreform) skal skje som flertallsvalg.

Utvalget mener at de gjeldende regler om framgangsmåten ved forholdsvalg er vanskelige å forstå, særlig fordi de stort sett består av henvisninger til de svært kompliserte regler i valgloven. Av den grunn foreslår utvalget at det tas inn enklere og mer fullstendige regler i den nye kommuneloven, se NOU-forslaget §§ 32 og 33.

Utvalget (flertallet) foreslår samtidig en skjerpning av likestillingslovens krav om kjønnsmessig representasjon, idet de foreslås gjort gjeldende også ved forholdsvalg. Regler om dette foreslås tatt inn i den nye kommuneloven.

NOU-forslaget stiller krav om at forholdsvalg skal være basert på listeforslag som er innlevert på forhånd, se § 32. Dersom det gjelder valg til organer med mindre enn 4 medlemmer, skal begge kjønn være representert på det enkelte listeforslag. Har organet mer enn 4 medlemmer, skal vært kjønn være representert med minst 40 pst. Kravene til kjønnsmessig representasjon gjelder ikke når organet består av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget eller er et arbeidsutvalg (valgt blant medlemmene av vedkommende organ), men skal likevel følges så langt det er mulig.

NOU-forslaget har ellers nærmere regler om bl.a. underskriving av listeforslag, om fritak og om oppføring av kandidater på mer enn en valgliste, se § 32 nr. 1 og nr. 2-4.

Valgoppgjøret skal skje etter en forenklet versjon av de regler som gjelder for kommunestyrevalg, se NOU-forslaget § 33 jf. valgloven § 64. Ved utpeking av medlemmer og varamedlemmer på den enkelte liste legges de samme regler til grunn som for stortingsvalg

og fylkestingsvalg, siden disse er enklere og mer oversiktlige enn reglene for kommunesyrevalg. Utvalget foreslår dessuten at det skal gjelde særlige regler for å sikre kjønnsmessig representasjon, se § 33 nr. 3.

Ett av utvalgets medlemmer reserverer seg mot at forslagstillerne ved forholdsvalg skal pålegges å nominere et bestemt antall av begge kjønn på valglistene. Etter dette medlems oppfatning bør likestillingslovens regler opprettholdes, og gjelde ved siden av kommunelovens alminnelige regler om forholdsvalg.

Når det gjelder *flertallsvalg*, foreslår utvalget at det innføres likeartede regler for alle flertallsvalg, basert på de nåværende regler i kommuneloven § 16/fylkeskommuneloven § 17. Samtidig bygges likestillingslovens regler inn, se § 34 nr. 3.

Utvalget mener at reglene om bundet omvalg ved flertallsvalg er uheldige, idet de hindrer et mindretall i å stemme på den kandidat som foretrekkes. Av den grunn foreslås denne regelen ikke gjentatt i den nye kommuneloven.

Reglene om flertallsvalg skal etter utvalgets forslag gjelde tilsvarende ved *ansettelser*. Det er ett unntak fra dette, nemlig hvor det er stemmelikhet ved annen gangs avstemning. I stedet for loddrekning - som ved flertallsvalg - foreslår utvalget at møteleders stemme skal være avgjørende. Utvalget finner det lite tilfredstillende at en person blir ansatt ved loddrekning. Dette må anses mer tungtveiende enn hensynet til at møteleders stemmegivning gjøres kjent.

Utvalget ser ingen grunn til at det skal fastsettes alminnelige regler i kommuneloven om *avstemningsmåte, rekkefølgen i avstemningene m.v.* Det bør - som i dag - kunne overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å fastsette nærmere regler om dette.

Utvalget vil likevel lovfeste enkelte *særregler*:

For det første foreslås det tatt inn i loven en uttrykkelig bestemmelse om at alle valg og ansettelser skal skje skriftlig, hvis ett medlem krever det, se NOU-forslaget § 31 nr. 5. For øvrig vil det ikke kunne kreves skriftlig avstemning.

For det andre mener utvalget at det er nødvendig å lovfeste visse særregler i forbindelse med vedtak av økonomiplan og årsbudsjett, for å sikre at vedtaksprosedyren legges opp på en praktisk og hensiktsmessig måte. Utvalgets flertall foreslår at det ved den endelige avstemning i kommunestyret/fylkestinget skal stemmes over planen og budsjettet i sin helhet, se NOU-forslaget § 31 nr. 1. I denne bestemmelse heter det videre: «Er det fremsatt alternative forslag, og ingen av disse får fler-

tall ved første gangs avstemning, stemmes det på nytt. Får intet forslag flertall av de avgitte stemmer ved annen gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved denne.» - Utvalgets mindretall (ett medlem) mener det er tilstrekkelig med to avstemninger ved vedtak av økonomiplan, og slik at det ved eventuell annen gangs avstemning kan holdes bundet avstemning. Mindretallet foreslår videre at det skal gjelde noe avvikende regler ved avstemningen over årsbudsjettet, bl.a. slik at det først skal treffes bindende vedtak om skatter og avgifter og inntektsanslaget for disse.

Høringsinstansene

En del høringsinstanser - fortrinnsvis kommuner og fylkeskommuner - går inn for å opprettholde kravet om $\frac{2}{3}$ flertall for «positive» vedtak. Enkelte kommuner støtter også forslaget fra utvalgets mindretall til avstemningsregler i forbindelse med økonomiplan og årsbudsjett.

Flere kommuner og fylkeskommuner har motforestillinger når det gjelder Kommunelovutvalgets forslag til lovregler om kjønnsmessig representasjon i andre folkevalgte organer enn kommunestyret/fylkestinget. Noen av disse peker på at det kan bli vanskelig å oppnå 40 pst. representasjon av kvinner i små kommuner. Andre uttaler at de foreslåtte regler ikke bør gjelde ved forholdsvalg, bl.a. fordi en slik ordning vil være udemokratisk.

Det store flertallet blant høringsinstansene slutter seg imidlertid til utvalgets forslag til avstemningsregler, også når det gjelder valg og krav til kjønnsmessig representasjon. Bl.a. gir både Likestillingsrådet og Likestillingsombudet sin klare støtte til Kommunelovutvalget.

Departementets merknader

a) Flertallskrav

Etter departementets oppfatning er det ikke lenger behov for å opprettholde kravet om $\frac{2}{3}$ flertall i forbindelse med «positive» vedtak i kommunestyret/fylkestinget. Som Kommunelovutvalget peker på, er denne regelen historisk betinget, og betydningen av den er sterkt svekket gjennom delegasjon til andre folkevalgte organer og til administrasjonen. Det kan også stilles spørsmål ved om det er riktig å ha et så pass vidtgående unntak fra det demokratiske prinsipp om alminnelig flertall.

Departementet mener derfor at alminnelig flertall bør gjelde som alminnelig prinsipp ved avstemninger, jf. § 35 i departementets lovforslag.

Ved sløyfing av regelen om $\frac{2}{3}$ flertall kan departementet heller ikke se at det er behov for å ha noen lovfestet regel om fornyet behandling av bestemte vedtak eller typer av vedtak, og viser til det Kommunelovutvalget uttaler i denne forbindelse.

Etter dette bør det bare lovfestes krav om kvalifisert flertall, når det foreligger helt særlige behov. Departementet mener at et slik særlig behov foreligger ved innføring av parlamentarisk styreform. Av hensyn til mindretallet bør innføring av denne styreformen være betinget av tilslutning fra $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer, se kap. 5.3. Departementet mener at det også foreligger et særlig behov ved bruk av en så ekstraordinær saksbehandlingsform som skriftlig saksbehandling representerer. Man bør her kunne bygge på den forskrift som utvalget foreslår, og som medfører at samtlige medlemmer gir sin tilslutning til det framlagte forslag til vedtak.

Departementet har vurdert om det bør innføres krav om kvalifisert flertall ved endring i kommunestyrets/fylkestingets medlemstall, men har ikke funnet tilstrekkelig grunn til det. For det første bør det ikke være for vanskelig å endre medlemstallet, sett på bakgrunn av at minimumstallet er satt rimelig høyt. For det andre kreves det heller ikke kvalifisert flertall etter gjeldende rett.

Når det gjelder vedtak i saker som tas opp utenom den fastsatte sakliste og i forbindelse med forespørslar, vises til pkt. 6.5.3 foran.

b) Valg

Forholdsvalg representerer et fundamentalt demokratisk prinsipp, og departementet støtter utvalgets forslag om at forholdsvalg skal holdes når minst ett medlem av den velgende forsamling krever det - det vil si at den gjeldende regel opprettholdes, jf. § 35 nr. 4 i departementets lovforslag. Departementet ser derfor ingen grunn til å lovfeste at forholdsvalg f.eks. skal være betinget av at et kvalifisert mindretall krever det.

Et vanskelig spørsmål i forbindelse med forholdsvalg er knyttet til Kommunelovutvalgets forslag om *kjønnsmessig representasjon*. Man kan f.eks. ikke se helt bort fra at det i enkelte kommuner kan være vanskelig å tilfredsstille de krav til kjønnsmessig representasjon som utvalget foreslår - noe som en del høringsinstanser også har påpekt. Departementet mener imidlertid at det fortsatt er viktig og nødvendig å legge forholdene til rette for en styrking av likestillingen i kommuner/fylkeskommuner, selv om likestillingen i de senere år har vist en positiv utvikling.

Etter departementets oppfatning vil Kom-

munelovutvalgets forslag føre til en styrking av likestillingen, og finner derfor å kunne støtte forslaget. Departementet viser i denne forbindelse til at relativt få høringsinstanser, totalt sett, har merknader til lovforslaget. Forslaget får dessuten aktiv støtte fra Likestillingsombudet og Likestillingsrådet. Departementet vil videre peke på at de langt fleste valg til styrer, råd og utvalg skjer ved flertallsvalg etter et forholdsprinsipp. Ved slike valg gjelder likestillingslovens regler om kjønnsmessig representasjon fullt ut, slik at Kommunelovutvalgets forslag rent faktisk ikke representerer noe fundamentalt nytt.

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at den gjeldende ordning med *flertallsvalg* til folkevalgte organer opprettholdes, dersom ingen krever forholdsvalg. Departementet er også enig i utvalgets øvrige forslag når det gjelder flertallsvalg, jf. § 35 nr. 3 og 4 i departementets lovforslag.

Departementet støtter Kommunelovutvalgets forslag til avstemningsregler ved *ansettelser*, også forslaget om at møteleder skal ha dobbeltstemme ved stemmelikhet.

c) Avstemningsmåte m.v.

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at det som utgangspunkt ikke bør lovfestes særlige regler om avstemningsmåte m.v., men at det samtidig er behov for visse særregler.

Departementet finner for det første å kunne gi sin støtte til forslaget om at skriftlig avstemning bare skal kunne kreves i forbindelse med valg og ansettelser. Det har i praksis vært en viss usikkerhet knyttet til skriftlige avstemninger, og Kommunelovutvalgets forslag vil her virke klargjørende. For det andre gir departementet sin støtte til forslaget fra utvalgets flertall om særregler i forbindelse med avstemninger over årsbudsjett og økonomiplan, jf. § 35 nr. 2 i departementets lovforslag. Departementet legger vekt på at forslaget gir anvisning på en enkel og grei prosedure, og løser et praktisk problem. Det har nemlig i flere tilfelle vist seg problematisk å gjennomføre avstemninger i forbindelse med årsbudsjettet, fordi de enkelte partier/grupper konsekvent har stemt for sitt eget forslag og mot alle andres.

6.8 SAKSGANGEN

Gjeldende rett

Kommunelovene har i liten utstrekning særlige regler om selve saksgangen, det vil si regler om hvilke organer som skal eller kan delta i behandlingen av en sak, hvis man ser bort fra reglene om delegasjon og statlig god-

kjenning m.v. Kommunelovene overlater i hovedsak til kommunene/fylkeskommunene selv å bestemme hvorledes saksgangen skal være, men noen unntak gjelder. F.eks. er det fastsatt regler for behandlingen av årsbudsjettet, se kommuneloven §§ 20 og 37/fylkeskommuneloven §§ 22 og 38.

Det er derimot ganske vanlig at det i eller i medhold av *særlov* er fastsatt nærmere regler om saksgangen for bestemte typer av saker, f.eks. ved behandling av plansaker og byggesaker etter plan- og bygningsloven og for konsesjonssaker etter konsesjonsloven av 1974.

I de senere år har en rekke kommuner og fylkeskommuner innført prinsippet om *fullført saksbehandling*, se Kommunal rapport 1983: Fullført saksbehandling. Ifølge denne rapporten innebærer fullført saksbehandling at «...alle som behandler en sak i første instans lager en framstilling som har en slik form og innhold at saken kan behandles i alle folkevalgte organer uten nye utredninger eller framstillinger.» I praksis medfører dette at det fra administrasjonens side utarbeides ett saksframlegg som legges fram for alle berørte folkevalgte organer. Også det besluttede organ får dette saksframlegget, med påtegning om innstillingen fra de øvrige folkevalgte organer som har hatt saken til behandling. *Alternativet* - den tradisjonelle måten - er at det utarbeides særskilte saksframlegg for hvert enkelt folkevalgt organ.

Kommunene/fylkeskommunene bestemmer selv hvilken saksbehandlingsmåte de ønsker å bruke. Prinsippet om fullført saksbehandling er således ikke lovfestet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Ett av de sentrale prinsipper som Kommunelovutvalget legger til grunn for styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner er at disse skal ha størst mulig frihet til å organisere sin virksomhet etter behov, tilpasset de lokale forhold. Av dette følger at det også må være stor grad av frihet til å bestemme den interne saksgang i den enkelte kommune/fylkeskommune.

Utvalget finner derfor ikke grunn til å foreslå særlige regler i den nye kommuneloven om saksgangen, utover det som anses klart nødvendig. Ett viktig unntak er behandling av økonomisaker, hvor utvalget (flertallet) foreslår at en særskilt utpekt nemnd skal fremme forslag til samlet årsbudsjett og økonomiplan. Forslaget til økonomiplan skal dessuten legges ut til offentlig ettersyn i 14 dager før det behandles av kommunestyret/fylkestinget. Andre unntak er bl.a. kontrollnemndas funksjon som tilsynsorgan for kommunestyret/fylkestinget, reglene om behandling av

klager over enkeltvedtak, og de særlige regler som skal gjelde ved betalingsinnstilling, bl.a. opprettelse av en tilsynsnemnd.

Utvalget mener at prinsippet om fullført saksbehandling er en rasjonell og effektiv saksbehandlingsform, men peker på at den krever en utstrakt grad av samarbeid internt i administrasjonen - på tvers av sektorer. Etter utvalgets oppfatning bør den enkelte kommune/fylkeskommune selv fortsatt kunne avgjøre om den vil anvende dette prinsippet eller ikke. Noe behov for nærmere lovregulering anses det ikke å være.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader.

Departementets merknader

Fullført saksbehandling kan være en tjenlig saksbehandlingsform. Den kan bidra til nødvendig samordning og føre til at saksbehandlingen skjer raskere og mer rasjonelt. Departementet ser imidlertid ikke noe alminnelig behov for å lovregulere denne saksbehandlingsformen eller andre generelle regler om saksgangen i den nye kommuneloven. Departementet viser til Kommunelovutvalgets uttalelse om at frihet til å bestemme den interne organisering av virksomheten må følges av frihet til å bestemme den interne saksgangen.

Det kan likevel i enkelte tilfelle være behov for lovfesting av særlige regler om saksgangen. Departementet viser her bl.a. til kap. 8.3.2 (behandling av økonomiplan og årsbudsjett), til kap. 10.3 (kontrollnemndas funksjoner) og til kap. 9.6 (betalingsinnstilling).

6.9 ARKIV

Gjeldende rett

Etter kommuneloven § 34 skal ordføreren sørge for at «kommunestyrets og formannskapetets bøker og dokumenter holdes forsvarlig oppbevart.» Dette innebærer at ordføreren er ansvarlig for at kommunens saksdokumenter m.v. blir oppbevart på betryggende måte. Selve arkiveringen kan overlates til andre - i praksis foretas arkiveringen av bestemte kommunale tjenestemenn. - En tilsvarende plikt er fastsatt for fylkesordføreren, jf. fylkeskommuneloven § 37.

Det følger av kommuneloven § 18/fylkeskommuneloven § 20 at departementet kan gi forskrift om «oppbevaring og ordning av og tilsyn med kommunenes (fylkeskommunenes) arkiver.» Departementets myndighet er ved kgl. res. av 9. juni 1948 (kommuner) og 22. juni 1977 (fylkeskommuner) delegert til Riksarkivaren. Riksarkivaren har i medhold av

den delegerte fullmakt utarbeidet nærmere regler om arkivordningen i kommuner og fylkeskommuner.

NOU 1987:35 inneholder forslag til en egen lov om behandling og oppbevaring av arkivmateriale. Lovforslaget gjelder både for private og offentlige arkiver, også for kommunale og fylkeskommunale arkiver. Det utvalget som har utarbeidet lovforslaget har ikke vurdert spørsmålet om oppheving eller endring av arkivbestemmelsene i de gjeldende kommunelover.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

I påvente av en eventuell arkivlov foreslår utvalget at bestemmelsene i kommuneloven § 18/fylkeskommuneloven § 20 gjentas i den nye kommuneloven, men slik at Kongen - ikke departementet - gis myndighet til å gi forskrifter om kommunale/fylkeskommunale arkiver og tilsynet med dem, se NOU-forslaget § 35 nr. 2.

Utvalget finner det derimot ikke nødvendig å gjenta bestemmelsen om ordførers/fylkesordførers plikt til å sørge for forsvarlig oppbevaring av arkivmateriale. En slik bestemmelse anses overflødig, siden det må være en naturlig oppgave for administrasjonen i kommunene/fylkeskommunen å sørge for betryggende arkivering, innenfor rammen av de bestemmelser som departementet (Riksarkivaren) fastsetter.

Høringsinstansene

Riksarkivaren peker på at «Aktiv informasjon om virksomheten og offentlig innsyn i forvaltningen forutsetter at kommunen/fylkeskommunen har godt organiserte og effektive arkiver. Dette innebærer at nåværende arkivfunksjoner må forbedres i en rekke kommunale og fylkeskommunale virksomheter.» Riksarkivaren foreslår en endring i forhold til NOU-forslaget ved at uttrykket «be-

handling» tas inn og at uttrykket «oppbevaring» erstattes med «bevaring». For øvrig foreslår Riksarkivaren at administrasjonssjefens ansvar for arkivfunksjonen blir uttrykkelig lovfestet.

De øvrige høringsinstanser har ingen særlige merknader til lovutvalgets forslag.

Departementets merknader

Departementet er enig i at bestemmelsen i de gjeldende kommunelover om fullmakt for statlig organ til å gi forskrifter om arkivordningen i kommuner/fylkeskommuner blir videreført i den nye kommuneloven, jf. § 39 nr. 2 i departementets lovforslag. Det anses imidlertid tilstrekkelig at denne fullmakten - som i dag - legges til departementet, og ikke til Kongen.

Dersom det innføres en egen arkivlov, må § 39 nr. 2 vurderes på nytt.

Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at de gjeldende bestemmelser om ordførerens/fylkesordførers plikter i forbindelse med arkivering anses overflødige. Det praktiske ansvar for at hele arkivordningen er tilfredsstillende og i samsvar med lov og forskrift vil dermed påhvile administrasjonssjefen som øverste leder av administrasjonen. Dette følger av den alminnelige tilsynsfunksjon som administrasjonssjefen har, jf. § 23 og merknadene til denne bestemmelse. Det anses derfor ikke nødvendig med særskilt lovfesting av ansvaret for arkivfunksjonen.

Departementet finner for øvrig å kunne slutte seg til Riksarkivarens merknad om behovet for og betydningen av godt organiserte og effektive arkiver. Departementet finner også å kunne slutte seg til Riksarkivarens forslag til endring i lovteksten. Dette forslaget gir et klart og greit uttrykk for hva forskriftshjemmelen bør omfatte, selv om det neppe innebærer noen egentlig realitetsendring sett i forhold til NOU-forslaget.

KAPITTEL 7

Folkevalgtes rettigheter og plikter**7.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet tas opp spørsmål som gjelder de folkevalgtes rettigheter og plikter:

- rett/plikt til å ta imot valg
- rettigheter/plikter som knytter seg til utøvelse av vervet - møterett/plikt, stemmerett/plikt, rett til fri fra arbeid, inhabilitet m.v.
- økonomiske rettigheter - erstatning for utgifter og tap som vervet medfører, arbeidsgodtgjøring og andre former for godtgjøring m.v., bl.a. pensjon

Videre drøftes spørsmålet om de folkevalgtes arbeidsvilkår i en bredere sammenheng, bl.a. sett i forhold til vanskene med å rekruttere til folkevalgte verv.

De gjeldende regler om de folkevalgtes rettigheter og plikter er fastsatt i kommuneloven §§ 15,16,30,31 og kap. 6/fylkeskommuneloven §§ 16,19,32,33 og kap. 6.

Kommunelovutvalget foreslår at de gjeldende regler om rett/plikt til å ta imot valg i hovedtrekk blir opprettholdt, basert på prinsippet om at færrest mulig skal utelukkes fra valg. Reglene foreslås i det alt vesentlige gjort felles for valg til alle folkevalgte organer, med et visst unntak for medlemmer av driftsstyrer - styre for kommunal/fylkeskommunal bedrift/institusjon - og for styre for inter(fylkes) kommunale tiltak. Utvalget mener at det ikke bør være plikt til å ta imot valg til slike organer, og at det heller ikke skal gjelde særlige begrensninger i valgbarheten. Utvalget går derimot inn for at det skal gjelde særlige begrensninger i valgbarheten til kontrollutvalg, se nærmere om dette kap. 10.3.

For øvrig foreslår Kommunelovutvalget

- at de folkevalgte fortsatt skal ha møterett/møteplikt og stemmerett/stemmeplikt
- at det innføres (begrenset) lovfestet rett til fri fra arbeid for å skjømte folkevalgte verv
- at det innføres skjerpede inhabilitetsregler for ansatte som er medlemmer av folkevalgte organer. Utvalget vil imidlertid liberalisere reglene i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e), slik at kommunale/fylkeskommunale representanter i deleide kommunale/fylkeskommunale selskaper

m.v. og i private selskaper m.v. ikke blir inhabile ved behandling av saker som gjelder vedkommende selskap m.v.

- at de folkevalgtes økonomiske vilkår styrkes, gjennom lovfestet rett til arbeidsgodtgjøring for alle folkevalgte, utvidet rett til erstatning for utgifter og økonomisk tap og utvidet rett til pensjon

Lovbestemmelser om de folkevalgtes rettigheter/plikter er tatt inn i NOU-forslaget §§ 13-15, 36-39 og 57.

Høringsinstansene har gjennomgående få merknader til lovutvalgets forslag.

Departementet slutter seg i det alt vesentlige til Kommunelovutvalgets forslag, men foreslår

- at den som foretar revisjon for kommunen/fylkeskommunen eller for kommunal/fylkeskommunal bedrift eller som har tapt sin stemmerett, heller ikke skal være valgbar til driftsstyre eller til styre for inter(fylkes)kommunalt tiltak eller til komiteer
- at reglene om skjerpet inhabilitet ikke skal gjelde for ansatte som er medlemmer av driftsstyre eller styre for inter(fylkes)kommunalt tiltak
- at det ikke skal gjelde særlige begrensninger i retten til fri fra arbeid

Når det spesielt gjelder folkevalgtes rett til informasjon, vises til kap. 14.5.

Bestemmelser om de folkevalgtes rettigheter/plikter er tatt inn i departementets lovforslag §§ 13-15, 40-43 og 60.

7.2 RETT OG PLIKT TIL Å TA IMOT VALG*Gjeldende rett*

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at alle stemmeberettigede i en kommune/fylkeskommune har rett og plikt til å ta imot valg til kommunestyre/fylkesting og andre folkevalgte organer. Reglene er i det alt vesentlige de samme for kommunale som for fylkeskommunale organer.

Fra dette utgangspunktet gjelder en del *unntak*. Enkelte personer er utelukket fra valg, mens andre kan kreve seg fritatt. Et vik-

tig siktemål med valgbarhetsreglene er imidlertid at færrest mulig skal være utelukket fra valg.

Av retten og plikten til å ta imot valg følger også at den valgte representant som hovedregel har rett og plikt til å fungere i vervet ut den periode han/hun er valgt for.

Reglene om valgbarhet ved valg til kommunestyre/fylkesting er fastsatt i valgloven av 1. mars 1985. De øvrige valgbarhetsregler er fastsatt i kommuneloven og fylkeskommuneloven.

Ved valg til *kommunestyret/fylkestinget* er alle stemmeberettigede valgbare, så fremt de er innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune eller fylke på valgdagen, jf. valgloven § 12. Utelukket fra valg til kommunestyre er fylkesmannen, fylkeskontorsjefen (assisterende fylkesmann) og sentrale tjenestemenn i kommunens administrasjon - administrasjonssjef, leder av forvaltningsgren (etatsjef), kommunekasserer, formannskapssekretær og revisor i kommunen eller i kommunal bedrift, jf. valgloven § 13. Tilsvarende regler gjelder ved utelukkelse fra valg til *fylkestinget*. Også her er fylkesmannen og dennes stedfortreder utelukket samt tjenestemenn som innehar verv som tilsvarende de nevnte i kommunen. I tillegg er administrasjonssjefens (fylkesrådmannens) stedfortreder utelukket.

Valgloven § 14 har nærmere regler om rett til å kreve fritak fra valg til kommunestyre/fylkesting. Dette innebærer at dersom fritak kreves, og vilkårene er til stede, skal kravet tas til følge. Søknad om fritak må framsettes innen en bestemt frist, fastsatt av valgstyret. Søkes det ikke om fritak, eller oversittes fristen, har vedkommende plikt til å ta imot et eventuelt valg. - De som kan be seg fritatt er bl.a. personer som innen valgårets utløp har fylt 65 år, eller som har tjenestegjort som medlem av kommunestyret/fylkestinget de siste 4 år, eller som «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet kan skjønne sine plikter i vervet».

Alle medlemmer av kommunestyret og fylkestinget har rett og plikt til å ta imot valg til henholdsvis *formannskapet* og *fylkesutvalget*, jf. kommuneloven § 6/fylkeskommuneloven § 6. Det er to unntak fra denne regelen. For det første er «personer som har regnskap å avlegge» til kommunen/fylkeskommunen utelukket fra valg, f.eks. kasserer for en kommunal eller fylkeskommunal bedrift. For det andre kan fritak kreves av personer som i de siste 4 år har tjenestegjort som medlem av formannskapet/fylkesutvalget. For valg til fylkesutvalg gjelder dessuten den særregel at personer som har fylt 60 år innen valgårets utløp, kan kreve seg fritatt.

Ved valg til kommunale/fylkeskommunale *nemnder* (styrer, råd, utvalg m.v.), opprettet i medhold av kommunelovene eller andre lover, gjelder gjennomgående de samme regler som ved valg til kommunestyre/fylkesting, jf. kommuneloven § 30/fylkeskommuneloven § 32. Reglene om utelukkelse og fritak er også stort sett de samme. Men - fylkesmannen, hans/hennes stedfortreder, administrasjonssjefen samt leder av forvaltningsgren og revisor i kommunen/fylkeskommunen kan velges som medlem av ansettelsesutvalg og komiteer. For øvrig er bl.a. administrativ leder for kommunal/fylkeskommunal bedrift og for inter(fylkes)kommunale tiltak utelukket fra bedriftens/tiltakets styre.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget går inn for at de gjeldende regler om rett/plikt til å ta imot valg opprettholdes i hovedtrekk, og at de blir mest mulig like for alle folkevalgte organer, jf. NOU-forslaget § 13. Utvalget foreslår imidlertid enkelte endringer. Det viktigste er forslaget om at det ikke lenger skal være plikt til å ta imot valg til styre for kommunal/fylkeskommunal bedrift/institusjon og styre for inter(fylkes)kommunal virksomhet, og at de gjeldende begrensninger i valgbarheten ved valg til slike organer ikke gjentas i den nye kommuneloven.

Utvalget (flertallet) finner det mest hensiktsmessig at de valgbarhetsregler som gjelder for kommunestyre/fylkesting, jf. valgloven §§ 12 - 14, blir overført fra valgloven til den nye kommuneloven, slik at alle regler om valgbarhet til folkevalgte organer integreres i sistnevnte lov. - Ett av utvalgets medlemmer mener at valgbarhetsreglene fortsatt bør stå i valgloven.

Etter lovutvalgets forslag har alle som er innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune eller fylkeskommune, som hovedregel rett og plikt til å ta imot valg til: Kommunestyre/fylkesting, kommunale/fylkeskommunale faste utvalg, kommunedelsnemnd, klagenemnd, kontrollnemnd og kommuneråd/fylkesråd (etter en parlamentarisk styreform), jf. NOU-forslaget § 13 nr. 1 og 2. Utelukket fra valg til disse organer er: Fylkesmannen, ass. fylkesmann (tidligere fylkeskontorsjef) og den som i vedkommende kommune/fylkeskommune er ansatt som administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, leder av forvaltningsgren eller som foretar revisjon for kommunen/fylkeskommunen (herunder revisjon for kommunal/fylkeskommunal bedrift). *Nytt* er at administrasjonssjefens stedfortreder i en kommune utelukkes, på lik linje med administrasjonssjefens stedfortreder i

fylkeskommunen. *Nytt* er også at formannskapssekretær/sekretær for fylkestinget og kommunekasserer/fylkeskasserer heretter skal være valgbare. Utvalget viser her til det grunnleggende prinsipp om at færrest mulig skal utelukkes fra valg, og mener at de nevnte stillinger ikke er av en slik karakter at utelukkelse bør skje.

Et mindretall i utvalget (to medlemmer) mener at det ikke er grunn til generelt å utelukke leder av forvaltningsgren ved valg til nemnder. Mindretallet foreslår derfor at utelukkelse for denne stillingskategori begrenses til å gjelde organer som lederen har et generelt saksforberederansvar i forhold til.

Hele utvalget går inn for at mindreårige skal være valgbare til de ovennevnte organer, bortsett fra kommunestyre/fylkesting, men uten å ha plikt til å ta imot valg. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

Etter gjeldende rett må en kandidat oppfylle valgbarehetsbetingelsene på valgdagen, enten det gjelder valg til kommunestyre/fylkesting eller til andre folkevalgte organer. Har kandidaten en stilling som utelukker valg, må vedkommende fratrukke stillingen før valgdagen for å være valgbare. Etter utvalgets oppfatning er denne regelen for streng; det må være tilstrekkelig at vilkårene er oppfylt når vedkommende organ trer i funksjon.

Utvalget vil begrense fritaksreglene til å gjelde personer som har fylt 65 år eller som har vært medlem av vedkommende folkevalgte organ de siste 4 år, eller som er satt opp på valgliste som er framsatt av et annet parti enn det som han/hun er medlem av. Det anses ikke behov for å gjenta regelen om rett til fritak fordi vervet vil bli urimelig byrdefullt. Utvalget mener at reglene om rett fritak i perioden her er tilstrekkelige, se nedenfor pkt. 7.3.

Ved valg til *andre* organer enn de ovennevnte - f.eks. styre for kommunal/fylkeskommunal bedrift eller institusjon - foreslår utvalget viktige *særregler*.

Utvalget går inn for at det ikke skal være plikt til å ta imot valg til disse organer. Det vil således stå den enkelte kandidat fritt om han eller hun vil ta imot valg eller ikke. Utvalget peker på at det - i forbindelse med funksjonen som medlem av driftsstyrer - kan dreie seg om relativt byrdefulle verv, uten direkte politisk karakter. En kandidat bør således selv kunne bestemme om han/hun vil påta seg slike verv, på lik linje med det som gjelder for styreverv i private bedrifter og organisasjoner.

Utvalget mener videre at de vanlige utelukkelsesregler ikke bør gjelde for medlemmer av driftsstyrer m.v., på grunn av hensynet til friheten til å bestemme sammensetningen av

organet. Utvalget foreslår ellers at det innføres særlige regler for sammensetningen av kontrollnemnd, idet det bl.a. foreslås at medlemmer av nemnder med beslutningsmyndighet skal utelukkes, se NOU-forslaget § 57 nr. 2.

Høringsinstansene

Flere kommuner vil utvide kretsen av ikke-valgbare personer blant de ansatte i vedkommende kommune/fylkeskommune. En kommune mener f.eks. at alle ansatte i sentraladministrasjonen og i etatskontorene bør utelukkes.

Når det gjelder plasseringen av reglene om rett/plikt til å ta imot valg til kommunestyre/fylkesting, går en kommune inn for at disse reglene fortsatt bør stå i valgloven.

For øvrig har høringsinstansene ingen særlige merknader til Kommunelovutvalgets forslag.

Departementets merknader

Departementet finner i hovedsak å kunne slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag til lovregler om rett og plikt til å ta imot valg.

Etter departementets oppfatning bør det fortsatt være få skranker knyttet til *retten* til å ta imot valg til *kommunestyre/fylkesting* og *til de regulære politiske nemnder* (faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd/fylkesråd og politiske nemnder som opprettes i medhold av særlov). Det er et viktig demokratisk prinsipp at færrest mulig bør utelukkes - et prinsipp som har lange tradisjoner i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

På den annen side er det viktig at sentrale personer i den kommunale/fylkeskommunale administrasjon utelukkes fra valg til slike organer, bl.a. for å hindre en sammenblanding av administrative og politiske funksjoner.

Departementet mener at Kommunelovutvalgets forslag på dette punktet på en hensiktsmessig og fornuftig måte balanserer hensynet til at færrest mulig skal utelukkes fra valg med hensynet til et mest mulig klart skille mellom folkevalgte organer og administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner. Departementet er videre enig med utvalget i at fylkesmannen og dennes stedfortreder (assisterende fylkesmann) bør utelukkes, sett på bakgrunn av den kontrollfunksjon som fylkesmannen reelt og formelt vil kunne få etter departementets lovforslag, se nærmere kap. 11.

Departementet ser derfor ikke noe behov for å utelukke flere (offentlig ansatte) fra valg, slik enkelte høringsinstanser har foreslått.

Undersøkelser viser riktignok at rekrutteringen til kommunestyrene er noe «skjev», idet bortimot halvparten av medlemmene i kommunestyrene er offentlig ansatte og at ca. en fjerdedel er ansatt i vedkommende kommune (Larsen/Offerdal: Demokrati uten deltakere, Kommuneforlaget 1990), men departementet finner ikke å kunne tillegge dette avgjørende betydning for utformingen av valgbarhetsreglene.

Departementet mener således at spørsmålet om hvem som skal kunne velges - utover de skisserte minimumsregler - bør overlates til de partier/grupper som stiller valglistene og den enkelte velger. Departementet viser dessuten til de foreslåtte regler om rett til fri fra arbeid og styrking av de folkevalgtes økonomiske rettigheter, se pkt. 7.4 nedenfor. Disse tiltakene tar bl.a. sikte på å lette de folkevalgtes arbeidsvilkår og legge forholdene til rette for et bedre og bredere rekrutteringsgrunnlag. Forslaget om skjerpede habilitetskrav til kommunalt/fylkeskommunalt ansatte som sitter som medlemmer av folkevalgte organer vil dessuten bidra til å skape et klarere skille mellom denne gruppens politiske og administrative funksjoner.

I likhet med Kommunelovutvalget foreslår departementet at de personer som har rett til å ta imot valg samtidig skal ha *plikt* til å ta imot valg. Denne plikten må anses som en samfunnsplikt, og bygger på de gjeldende regler.

Styringsorganer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter/institusjoner og for inter (fylkes)kommunale tiltak står i en annen stilling enn kommunestyre/fylkesting og de ordinære nemndene. Departementet er derfor enig med Kommunelovutvalget i at det ikke bør være plikt til å ta imot oppnevning til slike driftsstyrer, og viser til utvalgets begrunnelse. Det samme bør gjelde for *komiteer*.

Departementet er videre i utgangspunktet enig i at valgbarhetsreglene for kommunestyre/fylkesting og de politiske nemnder ikke bør gjelde for driftsstyrer eller for komiteer.

Kommunelovutvalget foreslår ingen særlig bestemmelse om utelukkelse av (kommunal/fylkeskommunal) revisor fra valg til driftstyrer. Departementet mener imidlertid at dette er nødvendig, for å sikre at revisor utøver sin kontrollfunksjon på en mest mulig uavhengig måte. Departementet finner det videre naturlig at personer som har tapt stemmeretten bør utelukkes.

De ovennevnte regler bør gjelde tilsvarende for driftsstyrer og komiteer som opprettes i medhold av særlov, siden det er de samme hensyn som gjør seg gjeldende.

Departementet foreslår ellers at det foretas

særlige begrensninger i valgbarheten i forbindelse med valg til *kontrollutvalg*, først og fremst ved at medlemmer av nemnder med beslutningsmyndighet utelukkes fra valg og likeledes ansatte i kommunen/fylkeskommunen, se nærmere om dette kap. 10.3.

Departementet har vurdert om reglene om rett/plikt til å ta imot valg til kommunestyre/fylkesting fortsatt bør stå i valgloven, eller om disse reglene - slik Kommunelovutvalget foreslår - bør tas inn i den nye kommuneloven. Gode grunner kan tale for begge løsninger, men departementet har funnet det mest hensiktsmessig at reglene fortsatt står i valgloven. Det anses naturlig at valgloven holdes mest mulig intakt som en felles lov om valg til Storting, fylkesting og kommunestyre, inklusive valgbarhetsreglene.

Regler om valgbarhet er tatt inn i § 13 i departementets forslag til ny kommunelov og i valgloven §§ 12-14.

7.3 RETTIGHETER OG PLIKTER SOM FØLGER AV VERVET

Gjeldende rett

Til utøvelsen av vervet som folkevalgt er det knyttet visse rettigheter og plikter. Systemet er slik at det til rettighetene i stor grad er knyttet korresponderende plikter (eller omvendt), f.eks. har en folkevalgt både møterett og møteplikt. Lovreglene om rettigheter og plikter er i hovedsak fastsatt i kommunelovene.

De særlige regler som gjelder for de folkevalgtes *økonomiske* rettigheter behandles nærmere i pkt. 7.4 nedenfor.

Personer som er valgt som medlem av folkevalgte organer har som tidligere nevnt både *rett og plikt til å fungere i vervet* ut den periode som de er valgt for. Det er således uten betydning om vedkommende skifter politisk tilhørighet, f.eks. ved å melde seg inn i et annet parti. Men også her gjelder det en del *unntak*:

For det første plikter den valgte representant å fratrukket sitt verv, dersom han eller hun taper ett av valgbarhetsvilkårene, f.eks. overtar en stilling som utelukker han/henne fra valg, jf. kommuneloven §§ 5 og 31/fylkeskommuneloven §§ 5 og 33. Flytter representanten ut av kommunen, trer han/hun automatisk ut av vervet for den periode fraværet varer. Overstiger fraværet 2 år, må han/hun fratrukke for resten av valgperioden. - Når et medlem av kommunestyret/formannskapet eller av fylkestinget/fylkesutvalget trer ut av vervet, midlertidig eller endelig, rykker vararepresentanten inn i medlemmets sted, jf. kommuneloven § 17/fylkeskommuneloven § 19. Det er ikke adgang til å velge nytt medlem i stedet for å la varare-

presentanten rykke opp. Opprykk skjer i den nummerorden vararepresentanene er valgt, slik at den som til enhver tid er vararepresentant nr. 1 rykker opp uansett hvilket av medlemmene som trer ut. Er de nevnte organer valgt ved forholdsvalg, skal opprykk skje fra «den gruppe som på grunn av avgang eller forfall ikke er fulltallig.» Trer ordfører/fylkesordfører ut, rykker (fylkes)varaordfører opp, jf. kommuneloven § 8/fylkeskommuneloven § 9.

Når et medlem av en *nemnd* trer ut, gjelder *andre* regler. I disse tilfelle skal det velges nytt medlem, selv om det er valgt vararepresentant, jf. kommuneloven § 29/fylkeskommuneloven § 31. Det skal også holdes nyvalg på nemndas leder, dersom han/hun trer ut.

For det andre gjelder som generell regel at en representant «som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet kan skjømte sine plikter i vervet», kan søke om *fritak* - enten for et bestemt tidsrom eller for resten av perioden, jf. kommuneloven §§ 5,6,8 og 31/fylkeskommuneloven §§ 5,6,8 og 33. For det tredje kan kommunestyret/fylkestinget - når det gjelder nemnder - suspendere et medlem i de tilfelle hvor det er utferdiget siktelse eller reist tiltale mot vedkommende for et straffbart forhold etter straffeloven kap. 11 (forbrytelser i offentlig tjeneste) eller kap. 33 (forseelser i offentlig tjeneste), jf. kommuneloven § 31/fylkeskommuneloven § 33. Forutsetningen er at det straffbare forhold knytter seg til «utøving av verv eller tjeneste» for kommunen/fylkeskommunen. Suspensjonen gjelder inntil straffesaken er rettskraftig avgjort.

Kommunestyret/fylkestinget kan for øvrig nedlegge eller omorganisere en nemnd når som helst i perioden, jf. kommuneloven § 31b/fylkeskommuneloven § 33b. Dette gjelder imidlertid bare for nemnder opprettet i medhold av kommuneloven/fylkeskommuneloven - ikke for nemnder som kommunen/fylkeskommunen er pålagt å opprette i medhold av særlov. Omorganisering må skje ved nyvalg av samtlige medlemmer. Det er ikke adgang til å skifte ut ett enkelt medlem alene.

Kommuneloven § 46/fylkeskommuneloven § 43 fastsetter at medlemmer av alle folkevalgte organer har en alminnelig *møteplikt*, det vil si plikt til å delta i møtene i det organ som vedkommende er medlem av. Av møteplikten følger at de folkevalgte også har *møterett*.

Verken møteplikten eller møteretten er absolutt:

De nevnte lovbestemmelser fastsetter at møteplikten ikke gjelder, dersom en folkevalgt har gyldig forfall. Om gyldig forfall foreligger, avgjøres av vedkommende folkevalgte

organ. Loven gir ellers ingen nærmere forklaring på hva som menes med gyldig forfall, men i hovedsak siktes det til sykdom, sterke velferdsgrunner o.l., f.eks. hensynet til egen familiesituasjon og eget arbeid. Det skal imidlertid mye til før man kan si at det foreligger gyldig forfall, selv om bestemmelsene åpner for et visst rimelig skjønn. - Når et medlem av kommunestyre/formannskap eller av fylkesting/fylkesutvalg har gyldig forfall, trer vararepresentanten inn i hans/hennes sted, jf. kommuneloven § 17/fylkeskommuneloven § 19. Tilsvarende regler gjelder i de tilfelle hvor et nemndsmedlem får forfall, selv om dette ikke er uttrykkelig lovfestet.

Noen lovfestet rett til *fri fra arbeid* for å skjømte politiske verv er ikke fastsatt i kommunelovene eller i andre lover. Det framgår imidlertid av Hovedavtalen for statlig ansatte at disse har krav på permisjon (med lønn), i inntil 12 arbeidsdager pr. (kalender)år for å utføre offentlige verv, inklusive deltakelse i møter i folkevalgte organer i kommuner/fylkeskommuner. En tilsvarende bestemmelse er fastsatt i Hovedavtalen for de kommunalt/fylkeskommunalt ansatte. Etter denne bestemmelse har en ansatt rett til fri fra sitt daglige arbeid for å utføre pålagte kommunale/fylkeskommunale eller andre offentlige verv, og også slik at lønnen kan beholdes etter søknad. Normalreglementet fastsetter at den ansatte har rett til fri med lønn i inntil 10 dager. De arbeidstakere som faller innenfor Hovedavtalen mellom LO og NHO skal så vidt mulig gis tjenestefri for å skjømte offentlige verv. Vilåret er at vervet ikke kan ivaretas utenfor arbeidstiden.

En folkevalgt har verken rett eller plikt til å delta i behandlingen av en sak, hvis han eller hun er *inhabil*. Inhabiliteringsreglene er i det alt vesentlige de samme for folkevalgte som for tjenestemenn. Det vil si at en folkevalgt kan bli inhabil både ved forberedelsen og ved avgjørelsen av en sak, dersom det foreligger forhold som er egnet til å svekke tilliten til den folkevalgtes upartiskhet. Inhabiliteringsreglene framgår av kommuneloven § 15/fylkeskommuneloven § 16, som begge viser til de alminnelige inhabiliteringsbestemmelser i forvaltningsloven kap. II. I kommunelovens bestemmelser gjøres det imidlertid unntak for saker om «valg til offentlige tillitsverv eller fastsetting av godtgjørelse o.l. for slike verv». I disse tilfelle er således en folkevalgt ikke inhabil, selv om saken berører ham eller henne direkte. Bestemmelsen er rent praktisk begrunnet. - Ved inhabilitet trer vararepresentanten inn på vanlig måte, se foran.

Kommuneloven § 15/fylkeskommuneloven § 16, begges tredje ledd, åpner for at «Forsam-

lingen kan frita et medlem for å være med i en sak når medlemmet ber om det og sier fra på forhånd at det av *personlige grunner* (uthevet her) ikke finner det riktig å ta del i behandlingen av saken.» Det siktes her til andre tilfelle enn inhabilitetstilfellene, hvor den folkevalgte har en slik personlig tilknytning til en sak at vedkommende ikke finner det tilrådelig å delta i behandlingen av saken. Avgjørelse om fritak treffes av det organ som behandler den aktuelle sak.

Alle folkevalgte har en alminnelig rett og plikt til å *stemme* i de saker som organet behandler, jf. kommuneloven § 47/fylkeskommuneloven § 44, med det selvfølgerlige unntak at retten/plikten ikke gjelder i de tilfelle hvor en folkevalgt ikke har møteplikt eller møterett. Stemmeplikten gjelder også ved valg, men her åpner loven for at det kan stemmes «blankt». En folkevalgt kan derfor avstå fra å ta standpunkt til hvilken person som skal velges.

Implisitt i møteretten og stemmeretten ligger en rett til å ta del i debatten og fremme forslag til vedtak. Dette er ikke uttrykkelig lovbestemt, men representerer en selvfølgerlig forutsetning.

For å kunne ivareta vervet på betryggende måte må de folkevalgte ha tilgang på *informasjon*. I utgangspunktet gjelder her offentlighetslovens regler, men de folkevalgte har krav på informasjon ut over dette, i første rekke knyttet til de saker som vedkommende organ behandler. Dette gjelder også langt på vei dokumenter som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. For øvrig har de folkevalgte en alminnelig *taushetsplikt*, på lik linje med ansatte i den kommunale/fylkeskommunale administrasjon, jf. forvaltningsloven § 13.

En folkevalgt kan ellers bli personlig *erstatningsansvarlig* og *straffeansvarlig* for handlinger eller unnlatelser som er knyttet til utøvelsen av vervet, det vil si i egenskap av folkevalgt.

Erstatningsansvar inntreer som utgangspunkt dersom en folkevalgt er skyld i at det oppstår skade eller (økonomisk) tap på annen måte. For erstatningsansvaret gjelder ellers de vanlige erstatningsrettslige regler. Det innebærer bl.a. at den skadelidte kan velge om han/hun vil gjøre erstatningsansvar gjeldende overfor kommunen/fylkeskommunen og/eller den folkevalgte, jf. skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26.

Når det gjelder straff, er hovedregelen at det gjelder de samme straffebestemmelser for folkevalgte som for ansatte i kommunene/fylkeskommunene. Den generelle strafferegulering framgår av straffeloven av 22. mai 1902 § 324, som fastsetter straff for tjenesteforsømmel-

ser. Vesentlige brudd på møteplikten kan f.eks. etter omstendighetene anses som (straffbar) tjenesteforsømmelse. Straffen etter § 324 er bot eller tap av vervet. En folkevalgt kan også bli fradømt vervet etter straffeloven § 29, dersom almene hensyn krever det. Særlige straffebestemmelser gjelder for brudd på taushetsplikten, jf. straffeloven § 121.

I praksis forekommer det meget sjelden at folkevalgte blir ilagt erstatningsansvar eller idømt straff.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget foreslår få endringer i den gjeldende rettstilstand. De viktigste endringer gjelder lovfesting av rett til fri fra arbeid for å skjømte folkevalgte verv, og visse endringer i habilitetsreglene.

Kommunelovutvalget vil opprettholde det alminnelige prinsipp om at den person som er valgt til et folkevalgt organ skal ha *rett og plikt til å fungere i vervet ut valgperioden*, jf. NOU-forslaget § 14.

Utvalget gjentar også i sitt lovutkast de *unntak* fra dette prinsippet som gjelder i dag med noen modifikasjoner. For det første mener utvalget at «uforholdsmessig *belastning*» (uthevet her) også bør kunne lede til fritak fra vervet som medlem av et folkevalgt organ. For det andre foreslås det at alle medlemmer av folkevalgte organer skal kunne suspenderes fra sine verv, inklusive medlemmer av kommunestyre/fylkesting, når det utferdiges siktelse eller reises tiltale mot dem for overtredelse av straffelovens kap. 11 og 33. Utvalget finner det urimelig at det her skal gjelde andre regler for medlemmer av kommunestyre/fylkesting enn for medlemmer av øvrige folkevalgte organer, slik tilfellet er i dag. For det tredje foreslår utvalget at alle folkevalgte organer som ikke er valgt ved direkte valg, skal kunne omorganiseres eller nedlegges i valgperioden. Ved omorganisering må det holdes nyvalg på samtlige medlemmer, slik tilfellet er etter gjeldende rett.

Ett av utvalgets medlemmer vil ha mer liberale regler om tap av verv som følge av flytting fra kommunen/fylkeskommunen. Dette medlemmet foreslår at en folkevalgt selv skal kunne avgjøre om han/hun vil tre ut av vervet, dersom utflytting skjer (midlertidig) for mindre enn 2 år eller i løpet av de siste 2 år av valgperioden. Men vedkommende må i tilfelle selv dekke meromkostningene, hvis kommunen/fylkeskommunen påføres store utgifter til dekning av reiseomkostninger.

Utvalget vil opprettholde de gjeldende regler om opprykk av varamedlemmer og nyvalg i forbindelse med et medlems midlertidige el-

ler endelige fratreden, jf. NOU-forslaget § 15 nr. 2 og 3. Det innebærer at det fortsatt skal gjelde forskjellige regler for henholdsvis kommunestyre/fylkesting og nemnder. Utvalget foreslår imidlertid at det skal velges ny ordfører/fylkesordfører, når han/hun trer endelig ut av vervet, jf. § 8 nr. 2.

Utvalget vil videre opprettholde den gjeldende regel om lovfestet *møterett* og *møteplikt* for alle medlemmer av folkevalgte organer, likeledes unntaket for gyldig forfall, jf. NOU-forslaget § 36 nr. 1. Dette skal også gjelde for medlemmer av styre for kommunal/fylkeskommunal bedrift/institusjon og styre for inter(fylkes)kommunal virksomhet, selv om medlemmene er oppnevnt av andre enn kommunestyret/fylkestinget.

Ved gyldig forfall til møter i folkevalgte organer skal varamedlemmer innkalles, og så vidt mulig i den nummerrekkefølge de er valgt, se NOU-forslaget § 15 nr. 1.

Utvalget peker på at det i en del tilfelle har oppstått problemer for folkevalgte å få *fri fra sitt daglige arbeid* for å ivareta sitt verv. Etter utvalgets oppfatning «kan det ikke aksepteres at en arbeidstaker blir nektet å oppfylle sin møteplikt etter loven eller oppsagt fordi han eller hun gjør dette.» (NOU'en side 190). Utvalget mener også at det er uheldig at det gjelder forskjellige regler om rett til fri fra arbeid, avhengig av hvor en folkevalgt har sitt yrke og om eller hvor han/hun er organisert. Rett til fri fra arbeid (yrke) kan dessuten være et virkemiddel i rekrutteringsøyemed, og i tillegg bidra til å lette de folkevalgtes arbeidsforhold. Om erstatning for eventuelt tap i arbeidsfortjeneste vises til pkt. 7.4 nedenfor.

På dette grunnlag foreslår utvalget at det lovfestes en bestemmelse i den nye kommuneloven om at folkevalgte i alminnelighet skal ha *rett til fri fra sitt ordinære arbeid* for å delta i møter i folkevalgte organer, jf. NOU-forslaget § 36 nr. 1. Denne retten skal også omfatte deltakelse i gruppemøter i forbindelse med de ordinære møter i organet.

Det er på den annen side klart at en slik lovregel - ved hyppige og omfattende fravær - kan gå utover det som en arbeidsgiver kan ventes å måtte tåle. Utvalget finner derfor at en arbeidsgiver må kunne nekte den ansatte fri fra arbeid, hvis arbeidsfravær vil føre til «vesentlig skade eller urimelig ulempe for arbeidsgiver», jf. NOU-forslaget § 36 nr. 1. Det presiseres imidlertid at det må «stilles store krav til ulemper eller skadevirkning før vilkårene for slik nektelse (av deltakelse i møter i folkevalgte organer) eller en oppsigelse på dette grunnlag kan sies å foreligge.» (NOU'en side 190).

Utvalget finner det mest hensiktsmessig at retten til fri fra arbeid tas inn i den nye kom-

muneloven, slik at alle bestemmelser om folkevalgtes rettigheter/plikter blir samlet mest mulig i en og samme lov. Alternativet er å foreta lovfesting i arbeidsmiljøloven, jf. Ot.prp. nr. 8 (1979-80) Om endringer i kommuneloven og fylkeskommuneloven.

Utvalget foreslår ellers visse endringer i *habilitetsreglene* for folkevalgte - dels i skjerpende og dels i liberaliserende retning:

Det forekommer hyppig at ansatte i kommunesektoren velges som medlemmer av folkevalgte organer. Utgangspunktet etter gjeldende rett er at det ikke automatisk inntreer inhabilitet, dersom en ansatt i denne egenskap har hatt befatning med en sak som han/hun senere får til behandling som folkevalgt. Utvalget finner dette klart uheldig, og foreslår at det innføres en alminnelig regel om at «Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, alltid skal anses som inhabil når saken behandles i folkevalgt organ», jf. NOU-forslaget § 36 nr. 3. Regelen omfatter ikke en folkevalgt som i denne egenskap har hatt befatning med en sak tidligere, f.eks. at et kommunestyremedlem tidligere har vært med på å behandle samme sak i et fast utvalg. I disse tilfelle inntreer det ikke automatisk inhabilitet; inhabiliteten er betinget av en konkret vurdering av det enkelte tilfelle - i samsvar med de vanlige habilitetsregler.

Utvalget foreslår videre at det innføres skjerpede habilitetsregler i forbindelse med behandling av klager over enkeltvedtak, jf. NOU-forslaget § 55 nr. 4. Etter denne bestemmelse er både ansatte og folkevalgte som har vært med på å behandle det påklagede vedtak automatisk inhabile ved klagenemndas behandling av saken.

På ett område går utvalget inn for en *lempling* av kravene til habilitet. Dette gjelder regelen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Denne bestemmelsen fastsetter at inhabilitet bl.a. inntreer dersom en folkevalgt i denne egenskap er med på å behandle en sak, når han/hun er «medlem av styret eller bedriftsforsamling for et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.» En folkevalgt er m.å.o. inhabil i forbindelse med behandling av en sak i et folkevalgt organ, dersom saken gjelder et deleid kommunalt/fylkeskommunalt selskap m.v. eller et privat selskap m.v. hvor han/hun er styremedlem eller medlem av bedriftsforsamlingen. Dette gjelder selv om den folkevalgte er oppnevnt som styremedlem av kommunen/fylkeskommunen.

Utvalget foreslår at den ovennevnte be-

stemmelse får denne tilføyelse: «Dette gjelder likevel ikke når oppnevning til styre eller bedriftsforsamling er foretatt av statlig eller kommunalt organ eller etter forslag fra slikt organ.» Tilføyelsen begrunnes med at det ikke er noen forskjell på en folkevalgt som er medlem av et heleid kommunalt/fylkeskommunalt selskap m.v. - og som ikke blir automatisk inhabil - og en folkevalgt som er utpekt til å ivareta kommunens/fylkeskommunes interesser i et deleid eller i et privateid selskap m.v. Det anses uheldig at den som skal ivareta kommunens/fylkeskommunes interesser i en sammenslutning, og som har de beste forutsetninger for å kjenne det saken gjelder, i neste omgang skal være avskåret fra delta i behandlingen av en sak som gjelder denne sammenslutningen.

Utvalget vil opprettholde regelen i kommuneloven § 15/fylkeskommuneloven § 16, begges tredje ledd, om fritak for å delta i behandlingen av en sak av personlige grunner, men presiserer at denne regelen bør praktiseres med varsomhet - sett i lys av møteplikten.

De folkevalgtes stemmeplikt/rett foreslås opprettholdt, men utvalget vil utvide retten til å stemme blankt til også å gjelde ansettelses - ikke bare valg, slik som i dag. Det er de samme hensyn som gjør seg gjeldende, nemlig å åpne for at en folkevalgt ikke skal «tvinges» til å ta stilling til personvalg.

Det anses ikke påkrevd å fastsette særskilte lovregler om de folkevalgtes tale- og forslagsrett, siden dette følger implisitt av møteretten og stemmeretten. Nærmere regler om dette bør - som nå - kunne fastsettes i reglement etter vedtak i kommunestyret/fylkestinget.

Utvalget foreslår ingen endringer i reglene om de folkevalgtes taushetsplikt. Det samme gjelder reglene om de folkevalgtes erstatningsansvar og straffeansvar.

Høringsinstansene

De relativt få høringsinstanser som uttaler seg om de spørsmål det her gjelder, knytter i det alt vesentlige sine merknader til forslagene om rett til fri fra arbeid for å ivareta politiske verv og til inhabilitetsbestemmelsene.

Flere kommuner mener at retten til fri fra arbeid bør utvides og gjøres absolutt. Også Kommunenes Sentralforbund mener at retten bør utvides, men uten å ta standpunkt til om den bør gjøres unntaksfri.

Enkelte høringsinstanser går klart imot Kommunelovutvalgets forslag til endring av forvaltningsloven § 6 bokstav e. Dette gjelder bl.a. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Justisdepartementet. Justisdepartementet peker bl.a. på at departementet også tidligere har gått imot et

forslag om å fjerne inhabilitetsreglene for halvoffentlige selskaper, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77). I denne proposisjonen ble det vist til at styremedlemmene generelt - bevisst eller ubevisst - lett vil kunne komme til å forsvare selskapet, og at dette er betenkelig når selskapet har en annen målsetting enn den som bør gjelde for den offentlige virksomhet samlet sett. I Ot.prp. nr. 3 pekes det videre på at «Enda mer kan det skje hvor selskapet også har private interessenter.» Justisdepartementet understreker også i sin høringsuttalelse at Kommunelovutvalgets forslag kan føre til en svekkelse av forvaltningens tillit utad. Arbeids- og administrasjonsutvalget viser til NOU 1990:26 om Smith-utvalgets granskning av Oslo kommune. Smith-utvalget går her sterkt imot Kommunelovutvalgets forslag.

En kommune og en fylkeskommune mener at alle habilitetsregler bør stå i forvaltningsloven.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener det er vanskelig å fastslå hva som anses som «tidligere avgjørelse i samme sak» (jf. § 36 nr. 3 i NOU-forslaget), og foreslår at bestemmelsen omformuleres slik: «... tidligere avgjørelse av betydning for saken.» Likestillingsombudet og Likestillingsrådet mener at man bør vurdere å lovfeste rett til hjemmehjelp for folkevalgte.

Departementets merknader

Departementet slutter seg Kommunelovutvalgets forslag på de fleste punkter.

Etter departementets mening bør hovedregelen fortsatt være at den som er valgt som medlem av et folkevalgt organ skal ha *rett og plikt til å fungere i vervet* ut valgperioden. Det har liten mening å fastsette plikt til å ta imot valg, hvis ikke dette følges opp av en plikt til å fungere i vervet; dette er egentlig to sider av samme sak. Departementet mener også at medlemmer av driftsstyrer bør ha *rett/ plikt til å fungere ut perioden*, når de først har sagt seg villig til å bli oppnevnt.

Departementet støtter videre de *unntak* fra retten/plikten til å fungere som Kommunelovutvalget foreslår. Unntak som følge av tap av valgbarhet må anses som selvfølgelig. Det bør dessuten gis en åpning for fritak for medlemmer som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sitt verv. Det er også rimelig at medlemmer av alle folkevalgte organer - inklusive kommunestyre/fylkesting - kan suspenderes fra sine verv, når de er siktet eller tiltalt for straffbare forhold som har direkte tilknytning til vervet.

Departementet har ingen merknader til Kommunelovutvalgets forslag til regler om opprykk og nyvalg, og viser til utvalgets be-

grunnelse. Det samme gjelder reglene om møteplikt og stemmeplikt. Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at det ikke synes å være behov for endringer i de regler som gjelder for de folkevalgtes straffansvar eller erstatningsansvar. Departementet vil ellers vise til at Kommunenes Sentralforbund i januar 1991 har utarbeidet konkrete forslag til etiske retningslinjer (normalreglement) for kommuner og fylkeskommuner og retningslinjer for registrering av økonomiske interesser m.v.

De vanskeligste spørsmålene knytter seg til lovfesting av rett til fri fra arbeid og til de nye habilitetsregler som utvalget foreslår.

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at de folkevalgte bør sikres *rett til fri fra arbeid* for å skjytte politiske verv, og at det i den forbindelse bør være mest mulig like regler for alle folkevalgte - uavhengig av om en folkevalgt er fagorganisert eller ikke og eventuelt hvor han/hun er organisert. En slik ordning vil kunne bidra til en styrking av de folkevalgtes arbeidsvilkår. Departementet vil imidlertid peke at reservasjonen i utvalgets forslag om at retten til fri fra arbeid ikke skal gjelde «hvis fraværet vil føre til vesentlig skade eller urimelig ulempe for arbeidsgiver», er nokså vag og skjønnsmessig og kan åpne for en uheldig restriktiv holdning fra arbeidsgivers side. Departementet vil derfor foreslå at den nevnte reservasjonen sløyfes, selv om man ikke kan se helt bort fra at dette i enkelte tilfelle kan skape et anstrengt forhold mellom arbeidsgiver og den ansatte.

Etter departementets oppfatning bør forvaltningslovens grunnleggende regler om habilitet fortsatt gjelde for kommunesektoren.

Departementet finner det imidlertid riktig - slik Kommunelovutvalget foreslår - å innføre skjerpede habilitetsregler for kommunalt/fylkeskommunalt ansatte som er oppnevnt som medlemmer av folkevalgte organer. Dette vil bidra til en sterkere markering av skillet mellom politiske og administrative funksjoner, og dermed til en klargjøring av ansvarsforholdene, samtidig som det kan skape økt tillit til den kommunale/fylkeskommunale forvaltning.

Departementet går i kap. 12 inn for at særlovgivningens system for klage over enkeltvedtak opprettholdes, men foreslår samtidig at det innføres regler om kommuneintern klagebehandling av enkeltvedtak som faller utenom dette systemet. For behandling av klagesaker av sistnevnte kategori mener departementet at det bør innføres særlige habilitetsregler, etter den modell som Kommunelovutvalget skisserer - se nærmere om dette kap. 12.2.

Når det gjelder spørsmålet om inhabilitet for folkevalgte eller ansatte som er medlem av styret m.v. for et deleid (d.v.s. med både kommunale/fylkeskommunale og private eller statlige eiere) eller privateid selskap m.v. - jf. forvaltningsloven § 6 bokstav e - gjør det seg gjeldende kryssende hensyn. Siden dette spørsmålet har vært sterkt omtalt og omdiskutert, særlig på grunnlag av Smith-utvalgets granskning av Oslo kommune, finner departementet det riktig å behandle dette spørsmålet mer inngående:

Departementet har på den ene side forståelse for Kommunelovutvalgets forslag og de synspunkter som det bygger på. På den annen side kan det ikke ses bort fra at den/de oppnevnte representanter for kommunen/fylkeskommunen vil kunne identifisere seg med de interesser som vedkommende selskap m.v. står for, og at dette vil kunne føre til en uheldig sammenblanding av interesser - som igjen vil kunne skade tilliten til den kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Som tidligere nevnt går Smith-utvalget sterkt imot Kommunelovutvalgets forslag, på bakgrunn av granskningen av Oslo kommune. Smith-utvalget gir en grundig redegjørelse for forhistorien til forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Utvalget peker bl.a. på at spørsmålet om endring av bestemmelsen i den retning som Kommunelovutvalget foreslår har vært drøftet flere ganger tidligere, men uten at man har funnet grunn til å foreta en slik endring. Smith-utvalget foretar også en inngående analyse av berettigelsen av § 6 første ledd bokstav e, og legger stor vekt på de motstridende interesser som kan utvikle seg mellom kommunen på den ene side og vedkommende selskap m.v. på den annen. Utvalget uttaler i denne forbindelse følgende:

«Ved siden av hensynet til representantenes upartiskhet når vedkommende selskap opptrer i en konkurransesituasjon, er det viktigste moment ved utforming av forvaltningsloven § 6, 1.ledd bokstav e etter granskningsutvalgets syn å gi kommunestyret en reell mulighet til å føre kontroll med den virksomhet som drives i de selskaper der kommunen er representert.» (NOU 1990:26 side 104.)

Smith-utvalget mener at den kontroll som det her er tale om vil svekkes, dersom kommunens representanter ikke anses inhabile ved behandlingen av selskapets saker i kommunens egne organer. Poenget er at de ellers selv er med å føre kontroll med sin egen innsats i selskapene.

Departementet er etter dette kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å foreta en slik liberalisering av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e som Kommunelovutval-

get foreslår. Departementet viser i denne forbindelse ellers særlig til de betenkeligheter som Justisdepartementet anfører.

Departementet finner derimot ikke å ville støtte Smith-utvalgets forslag om at det gjeldende unntak for styremedlemmer i heleide selskaper m.v. tas ut av loven, slik at også disse medlemmene blir inhabile ved behandling av selskapets saker i kommunale organer. Departementet viser bl.a. til at ingen av høringsinstansene har fremmet forslag om dette, heller ikke Justisdepartementet.

Bestemmelser om rettigheter/plikter som knytter seg til utøvelsen av vervet er tatt inn i §§ 14, 15 og 40 i departementets lovforslag.

7.4 ØKONOMISKE RETTIGHETER

Gjeldende rett

Folkevalgte har visse lovbestemte rettigheter av økonomisk art, jf. kommuneloven §§ 48 og 49/fylkeskommuneloven §§ 45 og 46. Disse rettighetene gjelder

- skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring
- arbeidsgodtgjøring
- erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og annet tap som følge av vervet
- pensjon

Godtgjøring m.v. utover det lovgivningen gir anvisning på kan *ikke* gis, jf. kommuneloven § 49/fylkeskommuneloven § 46, begge nest siste ledd.

For *skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring* gjelder at godtgjøringen er knyttet til «reiser i kommunale (fylkeskommunale) ærend», jf. kommuneloven § 48/fylkeskommuneloven § 45, det vil si reiser som foretas på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Når disse vilkårene er oppfylt, har en folkevalgt krav på slik godtgjøring. Godtgjøringens størrelse fastsettes av kommunestyret/fylkestinget. I praksis anvendes det samme reiseregulativ som gjelder for kommunalt/fylkeskommunalt ansatte, men det er intet i veien for at kommunestyret/fylkestinget fastsetter andre regler.

Med *arbeidsgodtgjøring* siktes det til godtgjøring for selve vervet. Følgende folkevalgte har *krav* på godtgjøring: Ordfører/fylkesordfører, (fylkes)varaordfører, medlemmer av formannskapet/fylkesutvalget samt folkevalgte «i særlig byrdefulle formannsverv» (f.eks. leder av skolestyret/fylkesskolestyret), jf. kommuneloven § 49/fylkeskommuneloven § 46. Andre folkevalgte kan få godtgjøring, hvis kommunestyret/fylkestinget bestemmer det. Lovbestemte medlemmer av folkevalgte

organer - det vil si personer som er medlemmer i kraft av sin stilling eller profesjon (i praksis kalt selvskrevne medlemmer) - kan derimot ikke gis godtgjøring. Det siste gjelder også for personer som har møteplikt, uten å være medlem; administrasjonssjefen har f.eks. møteplikt i kommunestyre/formannskap og i fylkesting/fylkesutvalg.

Lovgivningen har ingen bestemmelser om godtgjøringens form eller størrelse. Dette avgjøres av kommunestyret/fylkestinget, som f.eks. kan fastsette godtgjøring for hvert enkelt møte som en folkevalgt deltar i, eller som en årlig godtgjøring eller som en kombinasjon av møtegodtgjøring og årsgodtgjøring. Praksis i kommunene og fylkeskommunene varierer, men det vanlige synes å være godtgjøring pr. møte.

Alle folkevalgte har krav på *erstatning for tapt arbeidsfortjeneste*, og også for annet tap som er en nødvendig følge av vervet, f.eks. utgifter til barnevakt, jf. kommuneloven § 49/fylkeskommuneloven § 46. Når det gjelder erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, er det bare tap i ordinær arbeidsfortjeneste som kan kreves erstattet - ikke tapt overtidsfortjeneste, f.eks.

Det er for øvrig viktig å merke seg at slik erstatning som nevnt ovenfor gis *i tillegg til* eventuell arbeidsgodtgjøring, ikke i stedet for. Hensikten er særlig å skape størst mulig likhet mellom de som får beholde sin arbeidslønn og de som ikke får det.

Hvis tapet er ulegitimert, kan det ikke gis større erstatning pr. dag enn det beløp som kommunestyret/fylkestinget fastsetter. Dette maksimumsbeløpet må imidlertid ikke være høyere enn det som Kongen fastsetter. Dette beløpet er for tiden kr. 700, fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon av 12. oktober 1990. Også for legitimert tap skal kommunestyret/fylkestinget fastsette et særskilt maksimumsbeløp, men her skal ikke Kongen fastsette noe absolutt tak. Kommunestyret/fylkestinget fastsetter således på fritt grunnlag hvor stort maksimumsbeløpet skal være.

Folkevalgte har ikke i denne egenskap noe lovfestet krav på *pensjon*. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid opprette eller slutte seg til en egen pensjonsordning for folkevalgte, jf. kommuneloven § 49/fylkeskommuneloven § 46. Pensjonsordningen kan etter loven bare omfatte folkevalgte «i verv som medfører en arbeidstid som tilsvarer minst halvparten av vanlig arbeidstid for kommunale (fylkeskommunale) tjenestemenn.» Det skal for øvrig fastsettes vedtekter for ordningen, og disse vedtektene må godkjennes av departementet. Denne godkjenningsmyndigheten er nå delegert til Kredittilsynet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget foreslår enkelte endringer i forhold til gjeldende lovgivning. Siktet målet med endringsforslagene er å bedre de folkevalgtes økonomiske vilkår, og derigjennom bidra til en oppvurdering av vervene og legge forholdene bedre til rette for økt rekruttering.

Utvalget går på dette grunnlag inn for at alle folkevalgte skal ha *lovfestet rett til arbeidsgodtgjøring*, uavhengig av hvilke organer en folkevalgt er medlem av, jf. NOU-forslaget § 39. Godtgjøringens form og størrelse skal - som i dag - fastsettes av kommunestyret/fylkestinget.

Lovutkastet åpner også for at godtgjøring kan gis lovbestemte medlemmer og personer som har møteplikt uten å være medlem av vedkommende organ. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid dette et spørsmål som bør løses i ansettelsesvilkårene for vedkommende, ikke i lovens regel om godtgjøring.

Utvalget går videre inn for en *oppmykning* av de gjeldende bestemmelser om *erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og erstatning for annet tap* som følge av vervet, jf. NOU-forslaget § 37 nr. 2. For det første skal det også kunne gis erstatning for tapt arbeidsfortjeneste utover den ordinære arbeidsfortjeneste. For det andre sløyfes kravet om at Kongen skal fastsette et maksimumsbeløp for ulegitimert tap. Men utvalget mener at kommunestyret/fylkestinget selv må fastsette særskilte maksimumsbeløp pr. dag for henholdsvis legitimert og ulegitimert tap, og foreslår at dette lovfestes.

Konsekvensen av dette blir at kommunestyret/fylkestinget på fritt grunnlag - innenfor lovgivningens meget vide rammer - kan fastsette nærmere regler om erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og for annet tap. Etter lovutkastet gjelder ellers fortsatt den regel at slik erstatning kommer i tillegg til arbeidsgodtgjøring.

Lovutvalget mener at de gjeldende regler om de folkevalgtes *pensjon* representerer unødvendige begrensninger i den frihet som kommuner/fylkeskommuner bør ha til å finne fram til hensiktsmessige pensjonsordninger. Det bør kunne overlates til den enkelte kommune/fylkeskommune selv å fastsette nærmere bestemmelser om dette, jf. NOU-forslaget § 39. Utvalget foreslår ellers at den gjeldende ordning om statlig godkjenning av pensjonsordningens vedtekter blir opprettholdt, i påvente av eventuelle regler fastsatt i medhold av § 1-1 i lov om forsikringsvirksomhet av 10. juni 1988.

De gjeldende regler om *skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring* for folkevalgte foreslås opprettholdt, jf. NOU-forslaget § 37 nr. 1.

For øvrig ser ikke utvalget noe behov for å hindre en kommunene/fylkeskommunene i å gi godtgjøring m.v. i *andre* former enn de som er omtalt ovenfor, slik gjeldende rett gjør. Det vil derfor være mulig å gi f.eks. «etterlønn» til en ordfører som trer ut av sitt verv. Utvalget mener at et slikt forbud vil ha sterkt begrenset betydning, og går inn for at den enkelte kommune/fylkeskommune skal kunne stå fritt.

Høringsinstansene

Flere høringsinstanser poengterer betydningen av at forholdene legges best mulig til rette for de folkevalgte, også i økonomisk henseende. Utover dette er det ingen særlige merknader til Kommunelovutvalgets forslag, bortsett fra at en fylkeskommune mener at det ikke er nødvendig med departemental godkjenning av vedtekter for kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger.

Departementets merknader

Departementet er enig i Kommunelovutvalgets forslag til lovbestemmelser om de folkevalgte økonomiske vilkår.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvilken betydning økonomisk kompensasjon har for de folkevalgte. Undersøkelser tyder imidlertid på at dårlige økonomiske vilkår ikke er noen hovedårsak til at folkevalgte trekker seg fra sine verv, se pkt. 7.5 nedenfor. På den annen side må det anses lite tvilsomt at økonomisk kompensasjon er en faktor av betydning for de aller fleste folkevalgte. Det er også rimelig at de gis en slik kompensasjon; vervet som folkevalgt er ikke bare en samfunnsplikt, men også en krevende jobb som utføres til innbyggernes og samfunnets beste. I tillegg kommer at vervet kan være en belastning både for det yrke de folkevalgte utøver, deres familie og fritid.

Konsekvensen av dette må for det første være at de folkevalgte får *erstattet det tap og de utgifter* de påføres som en direkte følge av vervet. I dette inngår skyss-, kost- og oppholdsutgifter i forbindelse med reiser som vervet medfører. Også andre utgifter som har direkte sammenheng med vervets utførelse må det kunne gis dekning for, f.eks. utgifter til barnepass o.l. Departementet er videre enig med lovutvalget i at de folkevalgte får erstattet tap i arbeidsinntekt, utover ordinær inntekt. Utgangspunktet må være at de gis full kompensasjon, innenfor et realistisk maksimumsbeløp som kommunestyret/fylkestinget fastsetter for henholdsvis legitimert og ulegitimert tap.

For det andre er det rimelig at de folkevalgte får *godtgjøring* for det arbeid de utfører, i

tillegg til eventuell kompensasjon for utgifter og tap. Det er rimelig at alle folkevalgte får en lovfestet rett til slik godtgjøring. Dagens skille mellom formannskaps/fylkesutvalgsmedlemmer og folkevalgte med «særlig byrdefulle formannsverv» på den ene side og alle andre folkevalgte på den annen side, synes noe kunstig og tilfeldig. Det er dessuten blitt stadig mer vanlig å gi godtgjøring til de folkevalgte som ikke har (lovfestet) rett til det.

Arbeidsgodtgjøringens form og størrelse bør fastsettes av kommunestyret/fylkestinget, ikke i loven. Dette er dagens ordning, og departementet finner ikke grunn til å gjøre noen endring i denne. Synspunktet er at godtgjøringen bør fastsettes etter en konkret vurdering, basert på forholdene i den enkelte kommune/fylkeskommune. Denne vurderingen er kommunestyret/fylkestinget de nærreste til å foreta. Det er imidlertid viktig at godtgjøringen holdes innenfor realistiske rammer, bl.a. sett på bakgrunn av retten til å få dekket det tap og de utgifter som vervet medfører.

For det tredje slutter departementet seg til Kommunelovutvalgets forslag når det gjelder oppmykning av dagens regler om pensjon til folkevalgte. Dette innebærer at departementet ikke vil gå så langt som å gi de folkevalgte en alminnelig, lovfestet rett til pensjon. Pensjonsspørsmålet bør, slik Kommunelovutvalget foreslår, avgjøres av det enkelte kommunestyre/fylkesting etter en konkret vurdering, men uten at det i loven fastsettes nærmere vilkår knyttet til vervets omfang m.v.

Sosialdepartementet har i brev av 10. desember 1991 bedt om at den nye kommuneloven får en bestemmelse som gir Kongen adgang til å fastsette forskrift om pensjonsforhold, både for ansatte og for folkevalgte. Departementets anmodning er nærmere omtalt i kap. 5.2.3. I brevet peker departementet bl.a. på at den ovennevnte lov av 10. juni 1988 om forsikringsvirksomhet ikke er egnet for lovfesting av forskriftshjemmel vedrørende folkevalgtes pensjonsforhold.

Kommunaldepartementet er enig i at de tas inn en bestemmelse i den nye kommuneloven som gir Kongen adgang til å fastsette forskrift om de folkevalgtes pensjonsforhold, se § 43 andre ledd. Dette innebærer ingen realitetsendring i forhold til Kommunelovutvalgets forslag. Forskriftshjemmelen vil erstatte den ordning med statlig godkjenning av vedtekter for de folkevalgtes pensjonsordninger, som Kommunelovutvalgets foreslår. Utvalget peker da også på at denne godkjenningsordningen innføres i påvente av en eventuell forskriftshjemmel.

Etter dette vil Kongen få hjemmel i den nye kommuneloven til å fastsette forskrift om pensjonsordninger for så vel ansatte som folkevalgte i kommuner/fylkeskommuner, jf. § 24 nr. 3 og § 43 andre ledd.

For det fjerde bør det - dersom kommunestyret/fylkestinget finner grunn til det - innenfor realistiske rammer kunne gis godtgjøring m.v. i andre former enn de som er nevnt ovenfor, f.eks. «etterlønn» til ordfører. Det har vist seg å være behov for dette, og dagens regler er åpenbart for restriktive på dette punkt.

Regler om de folkevalgtes økonomiske rettigheter er tatt inn i §§ 37-39 i departementets lovforslag.

7.5 REKRUTTERING TIL FOLKEVALGTE VERV

Kommunelovutvalgets synspunkter

Kommunelovutvalget er sterkt opptatt av at forholdene legges best mulig til rette for rekruttering til politiske verv. Utvalget mener at de problemer som man har i dag knytter seg til to forhold. For det første å skaffe fram et tilstrekkelig antall kvalifiserte kandidater. For det andre å få til en bredest mulig rekruttering, «for å unngå å komme i en situasjon hvor politiske verv hovedsaklig innehas av en ganske snever krets av personer som på grunn av sin yrkesmessige bakgrunn og øvrige livssituasjon lettere enn andre har mulighet til å sette av tid og krefter til å påta seg de byrder et kommunalt eller fylkeskommunalt verv medfører.» (NOU'en side 197).

Utvalget viser til at flere tiltak har vært trukket fram for å gjøre det mindre belastende å delta i lokalpolitikken. Bedring av de økonomiske vilkår er ett tiltak. Ett annet er å gjøre det lettere å kombinere politiske verv med yrkesarbeid og omsorgsforpliktelser, f.eks. rett til fri fra arbeid og etablering av tilfredsstillende ordninger med barnevakt og hjemmehjelp. Av andre tiltak nevner utvalget bl.a. forandringer i møteopplegget i folkevalgte organer (f.eks. færre og kortere møter), større rotasjon og spredning i vervene, enklere saksframstillinger fra administrasjonens side.

Det er utvalgets generelle syn, at utover slike tiltak som er nevnt foran (rett til fri fra arbeid og bedre økonomiske vilkår) er lovfesting et lite egnet virkemiddel for å gjøre politiske verv mer attraktive, f.eks. å lovfeste at kommunen/fylkeskommunen skal skaffe barnevakt. Utvalget mener at dette er forhold som best kan løses lokalt i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Poenget er således at lovgivningen ikke bør være til hinder for at kommunene/fylkeskommunene kom-

mer fram til løsninger som de selv finner hensiktsmessige og forsvarlige.

Departementets merknader

Det er et faktum at frafallet blant de folkevalgte er stort. I enkelte kommuner sa opptil 75% av de folkevalgte nei til renominasjon i forbindelse med kommunestyrevalget i 1991. Tendensen til frafall er størst blant kvinner. Det har også vist seg vanskelig å rekruttere nye personer til folkevalgte verv.

Årsakene til frafallet og rekrutteringsvanskene kan være mange, og det lar seg neppe gjøre å peke på bestemte, dominerende årsaksfaktorer. Men problemer i forhold til yrke, familieliv, fritid er åpenbart viktige faktorer. Økonomisk kompensasjon er også av betydning. I tillegg kommer slike forhold som Kommunelovutvalget peker på - arbeidsmengde, møtehyppighet m.v.

Mediefokusering synes også å virke inn, og enkelte folkevalgte har gitt uttrykk for at denne fokuseringen har ført til «politikerforakt» - selv om det antakelig ikke kan konstateres noen utbredt og økende «politikerforakt» på det lokale plan.

Frafallet og rekrutteringsproblemene har nok også en viss sammenheng med hvordan kommunene/fylkeskommunene er organisert, hvilke oppgaver og myndighet de folkevalgte organer har og deres alminnelige handlefrihet.

Det synes lite tvilsomt at det er et generelt behov for å bedre de folkevalgtes arbeidsvilkår, selv om behovene kan variere fra kommune til kommune og fra fylkeskommune til fylkeskommune. Det vil - naturlig nok - også være betydelige variasjoner i de individuelle behov.

I samband med ny kommunelov vil spørsmålet være i hvilken utstrekning det er ønskelig og mulig å bedre arbeidsvilkårene gjennom lovfesting. Etter departementets oppfatning kan det gjøres en del, men det vil likevel være klare begrensninger.

Rent generelt vil departementet peke på den frihet og de forenklete regler som er in-

nebygd i forslaget til ny kommunelov, når det gjelder bl.a. organisering av virksomheten, delegasjon av avgjørelsesmyndighet og saksbehandling i folkevalgte organer. Dette vil i større utstrekning enn i dag gjøre det mulig for kommunene/fylkeskommunene å finne fram til ordninger som er tilpasset de lokale forhold og de folkevalgtes behov og forutsetninger.

Mer konkret vil departementet peke på forslaget om lovfestet rett til fri fra arbeid og styrking av de folkevalgtes økonomiske vilkår, se pkt. 7.3 og 4 foran. Det vises videre til forslaget om utarbeiding av reglement for de folkevalgtes innsynsrett og om mindretallets (opposisjonens) rett til utredningsmessig og kontormessig assistanse ved innføring av parlamentarisk styreform, se nærmere om dette henholdsvis kap. 14.5 og kap. 5.3.

Det synes derimot lite naturlig å lovfeste spesielle regler om møtehyppighet, saksframleggenes innhold og omfang m.v. Slike regler vil lett bli rigide og lite smidige. Lovgivning synes heller ikke å være et egnet virkemiddel for å løse f.eks. spørsmålet om barnevakt, hjemmehjelp m.v. - bortsett fra å gi økonomisk kompensasjon for nødvendige utgifter til slike tiltak.

Utover det som er nevnt foran er departementet kommet til - i likhet med Kommunelovutvalget - at lovgivning neppe er et særlig egnet virkemiddel for å bedre de folkevalgtes arbeidsvilkår gjennom konkrete tiltak. Det vil derfor i stor grad være et ansvar for den enkelte kommune og fylkeskommune å finne fram til gode og akseptable løsninger. Poenget må ellers være at lovgivningen ikke er til hinder for slike løsninger.

Når det ellers gjelder rekrutteringen til folkevalgte verv, bør og må dette være et særlig ansvar for de politiske partier og grupper som stiller valglistene. Rent lovgivningsmessig er det neppe grunn til å gå lenger enn til å fastsette visse, generelle valgbarhetsvilkår, basert på prinsippet om at færrest mulig skal utelukkes fra valg, se pkt. 7.2 foran.

KAPITTEL 8

Planlegging og økonomiforvaltning**8.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet tas opp forhold som angår den økonomiske internstyringen i kommunene og fylkeskommunene og den statlige økonomiske styringen av kommuneforvaltningene. Disse forholdene er i første rekke knyttet til:

- årsbudsjett
- økonomiplan
- låneopptak
- garantistillelse

Spørsmål som gjelder inndrivelse av gjeld overfor kommuner/fylkeskommuner er nærmere behandlet i kap. 9.

Et hovedtrekk ved *dagens styring* er at hovedtyngden av kommunenes og fylkeskommunenes inntekter direkte eller indirekte bestemmes av årlige statlige vedtak. Kommunene og fylkeskommunene er pålagt å holde seg innenfor de rammer som disse vedtak innebærer. De skal utarbeide et årsbudsjett som er i «balanse», dvs. at løpende inntekter skal være minst like store som løpende utgifter. Det er anledning til å ta opp lån for å finansiere investeringer, men låneopptak krever statlig godkjenning. Det er i forskrifter satt krav til føring av regnskap og budsjett. Dersom det oppstår underskudd i forhold til budsjettet, skal dette dekkes inn av driftsinntektene to år etter at det oppsto, med mindre departementet eller fylkesmannen godkjenner inndekning over flere år. Dersom det blir overskudd, er det regler om at dette bare skal brukes til kapitalformål.

Bestemmelser om økonomiforvaltningen er i hovedsak tatt inn i kommuneloven kap. 7/ fylkeskommuneloven kap. 7.

Kommunelovutvalget foreslår visse endringer i lovverket som innebærer større frihet for kommunene og fylkeskommunene. Det er lagt stor vekt på å lage bestemmelser som gir muligheter til å drive en effektiv intern økonomistyring i den enkelte kommune og fylkeskommune, men det understrekes samtidig at det må tas hensyn til de statlige behov for styring. Utvalget sier seg enig i prinsippet om at de løpende utgifter skal dekkes av de løpende inntektene slik at det ikke kan lånes til drift. Utvalget åpner imidlertid opp for en mer fleksibel bruk av oppsparte midler. Utvalget vil opprettholde mulighetene for å låne

til investeringer, og flertallet foreslår at det ikke lenger skal kreves statlig godkjenning av låneopptak eller andre økonomiske disposisjoner. Utvalget foreslår at kommunen/fylkeskommunen selv skal kunne vedta underskuddsinndekning innenfor en øvre grense på fire år. Utvalget vil lovfeste at det skal lages økonomiplaner med fire års sikt, og vil beholde kravet om årsbudsjett i balanse. Forslag til budsjett skal legges fram av en politisk budsjettnemnd, og administrasjonssjefens lovfestede rett/plikt til å framlegge forslag til budsjett foreslås tatt bort. Flertallet foreslår videre et forbud mot kommunale garantier med mindre dette følger av lov.

Regler om økonomiforvaltningen er tatt inn i kap. 7 og §§ 46 og 47 i NOU-forslaget.

Høringsuttalelsene er delte. Fra kommunesektoren er det i hovedsak tilslutning til den økte friheten som utvalget foreslår. Statlige myndigheter er skeptiske til å begrense de statlige virkemidlene og tar spesielt opp spørsmålet om statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale låneopptak. Det påpekes at dette er det eneste konkrete statlige virkemiddel i forhold til en kommune/fylkeskommune som ikke har en ansvarlig økonomiforvaltning.

Departementet er i store trekk enig i utvalgets drøfting og konklusjoner, og vil legge vekt på at rammebetingelsene for kommunesektoren i størst mulig grad legger forholdene til rette for en god økonomisk internstyring. Etter departementets oppfatning er det imidlertid viktig at statens behov for styring tillegges stor vekt, sett ut fra det samspillet som finner sted mellom staten og kommunesektoren og hvor siktemålet er å tilpasse ressursbruken i kommunesektoren til den nasjonaløkonomiske styringen. Ut fra dette foreslås det en fortsatt lovlighetskontroll av kommunebudsjettet og at ordningen med statlig godkjenning av låneopptak og garantier videreføres. På den annen side foreslås det ikke et så strengt forbud mot garantier som det utvalgets flertall ønsker. Departementet går inn for utvalgets forslag om en utvidelse av kommunens/fylkeskommunens mulighet til å fastsette en utvidet inndekningsperiode for underskudd.

Regler om økonomiforvaltningen er tatt inn i kap. 8 og i §§ 50 og 51 i departementets lovforslag.

8.2 GENERELT OM BEHOVET FOR SÆRSKILT LOVREGULERING AV ØKONOMIFORVALTNINGEN

8.2.1 Om økonomisk internstyring og nasjonaløkonomisk styring

Det er en rekke bestemmelser i dagens kommunelovgivning som griper inn i kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, og det er ulike begrunnelser for de enkelte bestemmelsene. Lovverket skal ivareta mange hensyn fordi kommunene og fylkeskommunene har flere roller å spille. Disse rollene trekker delvis i ulike retninger når det gjelder behov for regulering.

Kommunene og fylkeskommunene er en del av den offentlige forvaltning, de er iverksettende ledd i velferdsstaten, de er selvstendige beslutningsnivåer, de er produksjonsbedrifter og de er ledd i organiseringen av folkestyret. Det blir ut fra dette spørsmål om å ha bestemmelser om den økonomiske internstyringen i kommunen, om den nasjonale styringen og om sikring av demokratisk innflytelse. Bestemmelsene i kommunelovgivningen må i et samspill med særlovgivningen og andre styringsvirkemidler fange opp og avveie de ulike hensyn.

I dette kapittelet drøftes først og fremst spørsmål knyttet til den økonomiske internstyringen og den nasjonaløkonomiske styringen av sektoren. Departementet ser, på samme måte som utvalget, avveiningen mellom disse to hensyn som helt avgjørende for utformingen av økonomibestemmelsen i kommunelovgivningen. Utvalget har i kap. 16 i NOU:13 1990, gitt en utførlig drøfting på generelt grunnlag av de sentrale prinsipielle spørsmål av betydning for avveiningen. Departementet støtter seg i stor grad på denne framstillingen og viser til denne for en mer detaljert diskusjon av problemstillingen.

a) Økonomisk internstyring

Et grunnleggende mål for en kommunes eller en fylkeskommunes virksomhet er å gi størst mulig velferd til befolkningen innenfor de økonomiske og lovmessige rammer som Storting og Regjering setter. Dette må bety at de valg og prioriteringer som foretas på lokalt plan i størst mulig grad skal avspeile befolkningens preferanser og at de tilgjengelige ressurser skal utnyttes mest mulig effektivt. Kommunelovgivningen må støtte opp under og gi mulighet for dette. I tråd med de generelle verdier som ligger i det lokale selvstyre er det et utgangspunkt at en slik velferdsmaksimering understøttes best ved at lovverket stiller den enkelte kommune mest mulig fritt når det gjelder utforming og gjennomføring

av den økonomiske internstyringen. Det bør legges vekt på at kommuner og fylkeskommuner så langt som andre hensyn tilsier det, skal kunne utnytte de samme handlingsmuligheter som generelt er tilgjengelige for andre økonomiske aktører.

Lovverket er bare i begrenset grad et egnet virkemiddel i relasjon til den økonomiske internstyringen. En god økonomisk internstyring med sikte på effektiv ressursutnyttelse er i avgjørende grad avhengig av at kommunenes og fylkeskommunenes politiske og administrative organer tar oppgaven alvorlig, avsetter tilstrekkelige ressurser til planleggingsarbeidet og tilpasser rutiner og virkemidler til kommunenes og fylkeskommunenes særpreg. Lovverket bør som hovedregel sikte mot å sette krav til de sentrale hovedelementer og virkemidler. Lovverket må dessuten fange opp de begrensninger som er begrunnet i andre hensyn enn intern effektivitet. Slike viktige hensyn følger bl.a. av behovet for en nasjonal styring av ressursbruken i kommunesektoren, herunder muligheter for nasjonal statistikk og informasjon, jf. drøftingen under. Også enkelte andre hensyn må imidlertid påvirke lovutformingen så som innbyggernes mulighet til innsyn og kontroll, de folkevalgte mulighet for reell styring, alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling og kontroll i offentlig forvaltning.

Selv med et slikt prinsipielt utgangspunkt er det likevel ønskelig, som i eksisterende lovgivning, å lovfeste enkelte grunnleggende regler som primært skal sikte mot å støtte opp under kommunenes/fylkeskommunenes interne økonomistyring.

En god intern økonomistyring er ikke minst avhengig av effektive planleggingsredskaper. I dagens kommunelovgivning er krav om utarbeidelse av årsbudsjett og årsregnskap lovfestet. I praksis har imidlertid langtidsplanlegging gjennom langtidsbudsjetter blitt tillagt økende betydning. Mye taler for at en langsiktig planlegging er så sentralt for å oppnå en god økonomiforvaltning, at minimumskrav om planleggingsredskaper bør tas inn i lovverket.

b) Nasjonaløkonomisk styring

Kommunesektoren disponerer en stor del av ressursene i norsk økonomi, og dens betydning har vært økende i hele etterkrigstiden. Målt i timeverk har andelen som er sysselsatte direkte i kommuner eller fylkeskommuner (kommuneforvaltningen) av landets totale sysselsetting økt fra 5.8 prosent i 1962 til 16.1 prosent i 1989. I tillegg har kommuner og fylkeskommuner styring med en rekke virksomheter som er organisert som foretak

(kommunale foretak eller kommunalt eide aksjeselskaper). Dette innebærer at aktivitet og vekst i sektoren spiller en sentral betydning for utviklingen i norsk økonomi sett som en helhet. Kommunesektoren er i tillegg en sentral produsent av viktige velferdsgoder

som helse, utdanning, transporttjenester etc., slik at tjenestetilbudet som sektoren frambringer, har stor betydning for den enkeltes velferd.

Tabell 1 viser enkelte indikatorer for kommuneforvaltningens omfang og vekst.

Tabell 1 Bruttoprodukt, konsum og utgifter i kommuneforvaltningen i prosent av bruttonasjonalprodukt.

	1975	1980	1989	1990
Bruttoprodukt ¹⁾	8.6	9.1	11.0	11.0
Konsum ²⁾	10.9	11.3	12.6	12.7
Utgifter i alt	18.1	17.5	21.0	20.5

¹⁾ Kommuneforvaltningen er bruttoproduktet definert som summen av lønnskostnader og kapitalslit.

²⁾ Konsum er definert som summen av lønn og vareinnsats fratrukket gebyrer.

De hensyn som ligger bak den nasjonaløkonomiske styringen av kommunenes og fylkeskommunenes samlede aktivitet kan deles inn i tre:

Den økonomiske styringen av sektoren har for det første et kortsiktig perspektiv, ved at den er en del av og må sees i sammenheng med statens konjunkturpolitikk. For det andre har styringen et langsiktig perspektiv, bl.a. knyttet til fordelingen av ressursbruken mellom privat og offentlig sektor og innenfor den offentlige sektor mellom kommunene, fylkeskommunene og staten. For det tredje er det innenfor de rammene som stilles til disposisjon, også et spørsmål om fordeling av ressursene på ulike sektorer som helse, utdanning, samferdsel osv.

Statens styring av den samlede ressursbruken i kommunesektoren skjer først og fremst gjennom fastsetting av inntektsrammer, både samlet og for den enkelte kommune og fylkeskommune. Gjennom fastsetting av skatte- og avgiftsregler og fastlegging av overføringer over statsbudsjettet, har staten styring med om lag 90 pst. av sektorens inntekter, jf. tabell 2.

Tabell 2 Kommuneforvaltningens bokførte inntekter 1990

Inntektsart	Mill. kr.	Andel i pst.
Skatt	63 441	47.7
Overføringer fra staten ..	54 078	40.6
Gebyrer	12 871	9.7
Renter m.v.	2 642	2,0
Inntekter i alt	133 032	100,0

Kommunene og fylkeskommunene har riktignok selv anledning til å fastsette skatteøret

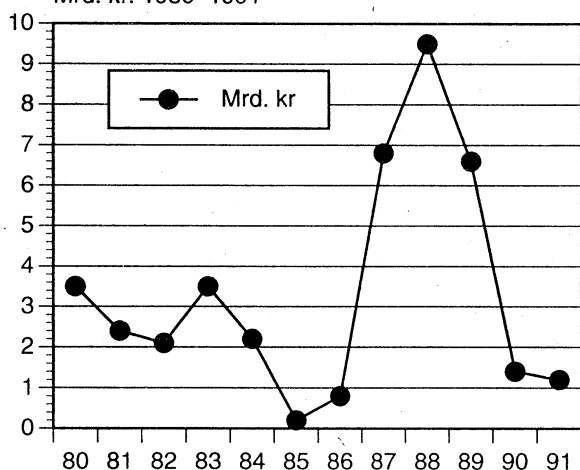
for inntektsskatten innenfor minimums- og maksimumssatser fastsatt av Stortinget, jf. skatteloven av 18. august 1911 § 73. Intervallene er 12 - 13½ pst for kommunene og 6 - 7½ pst. for fylkeskommunene. Det maksimale skatteøret har så å si uten unntak vært benyttet av alle kommuner og fylkeskommuner siden begynnelsen av 60-åra.

Eiendomskatt og gebyrer er de inntektsarter som kommunene i noen utstrekning selv kan regulere. Kommunene har anledning til å skrive ut eiendomsskatt på eiendommer for næringsbruk og på faste eiendommer i bymessig strøk. Skatten skal være minst 2 og ikke mer enn 7 promille av takstverdi, jf. lov av 6. juni 1975 om eiendomsskatt til kommunane § 12. Kommunene nyter denne inntektskilde i varierende grad, men med en klar tendens til økt utnyttning i de senere år. Det samlede provenyet fra eiendomsskatten utgjør i dag ca. 1 pst av kommuneforvaltningens inntekter. Kommunale gebyrer, dvs avgifter og egenbetaling fra brukere utgjør ca. 10 pst av sektorens samlede inntekter. Det er først og fremst i kommunene at denne inntektskilden er av betydning. Gebyrenes andel av de samlede inntekter har vært økende de senere år. For en stor del er det i lovverket fastsatt maksimalgrenser for størrelsen av gebyrene, og det må legges til grunn at det i de tilfelle hvor det ikke selges tjenester i et marked med konkurranse, ikke er anledning til gebyrfastsetting som gir en inntekt utover selvkost for tjenestene.

Styring ved inntektsrammer innebærer en indirekte styring av ressursbruken i kommunesektoren. Det er ingen direkte kontroll med veksten i de kommunale og fylkeskommunale utgifter. Det er en viss kontroll gjennom de lovpålagte krav om at løpende inntekter skal være minst like store som løpende utgifter

(som også omfatter avdrag på lån). Det er imidlertid tillatt å låne til å finansiere investeringer. Dette siste elementet innebærer at kommunene og fylkeskommunene i perioder kan ha samlede utgifter som overstiger samlede inntekter med økende gjeld som resultat. På kort og mellom lang sikt kan det derfor være store avvik mellom inntekts- og utgiftsveksten, selv om kommunesektoren på lang sikt må tilpasse seg de inntektsrammene som staten setter. Figur 3 viser underskudd før lånetransaksjoner eller nettogjeldsøkning i kommunesektoren fra 1980 til 1991.

Fig. 3. Netto gjeldsøkning i kommunesektoren
Mrd. kr. 1980-1991



I alt var den gjennomsnittlige inntektsveksten fra 1980 til og med 1991 på 11.2 pst, mens den gjennomsnittlige utgiftsveksten var på 11.1 pst. Til tross for at inntekts- og utgiftsveksten i perioden har vært omtrent like sterk, har kommunesektoren i perioder hatt forholdsvis store underskudd før lånetransaksjoner. Dette har sammenheng med at det var en ubalanse i utgangspunktet i 1980 og at svingningene i inntekter og utgifter ikke har falt sammen i tid. Utviklingen etter 1986 har illustrert dette siste momentet.

I 1987 ble det lagt opp til en innstramming i den økonomiske politikken overfor kommunesektoren. Staten tok for årene 1987, 1988 og 1989 sikte på uendret realinntekt mens det de foregående årene hadde vært en realvekst. Den kraftige gjeldsøkningen i kommuneforvaltningen i 1987, 1988 og 1989 viser at det er en viss treghet i kommunenes og fylkeskommunenes tilpasning til endrete rammebetingelser. Dette vanskeliggjør statens mulighet til å føre en effektiv konjunkturpolitikk på

kort sikt. I 1990 og 1991 har det vært lagt opp til en viss øking i kommunesektorens inntekter. Dette har falt sammen med at kommunene og fylkeskommunene etterhvert har blitt tvunget til å tilpasse utgiftene til inntektene. I 1990 og 1991 kan det derfor registreres en klar nedgang i gjeldsøkningen.

De problemer som sektoren som helhet ser ut til å ha med å balansere inntekts- og utgiftsveksten, blir forsterket når en ser på enkeltkommuner og -fylkeskommuner. Mange kommuner/fylkeskommuner er i løpet av siste halvdel av 80-åra kommet opp i betydelige økonomiske problemer. Dette fører til økt press på staten for å gi ekstra bevilgninger. Samtidig vil økte bevilgninger til enkeltkommuner/fylkeskommuner når problemer har oppstått, kunne oppfattes som «belønning» for dårlig økonomistyring.

Både i det nasjonale perspektiv og sett ut fra situasjonen i den enkelte kommune/fylkeskommune vil det være slik at en ubalanse i den kommunale økonomi vil legge et press på staten for å bevilge ekstra midler. Sett for sektoren samlet taler både erfaringer fra midten av 70-åra (jf. St. meld. 93 (1974-75) Om en langtidsplan for kommunenes økonomi 1976-80) og utviklingen i slutten av 80-åra, i denne retning. Det er også et velkjent fenomen at enkeltkommuner/fylkeskommuner i økonomiske vanskeligheter bruker situasjonen som et argument overfor staten for å få økt sine inntektsrammer. Dette illustrerer sammenhengen mellom muligheter for å føre en overordnet nasjonaløkonomisk styring gjennom finanspolitikken og styringen av ressursbruket i kommunene og fylkeskommunene. Problemene her har først og fremst sin årsak i kommunenes og fylkeskommunenes anledning til å ta opp lån til investeringsformål. En medvirkende årsak er også den mulighet som er tilstede til å finansiere oppståtte regnskapsunderskudd med bruk av kassabeholdning eller likviditetskreditt kombinert med muligheten for å dekke inn slike oppståtte regnskapsunderskudd over flere år.

De nåværende bestemmelser om statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale låneopptak er i dette perspektiv et virkemiddel for å gjøre den statlige inntektsstyringen effektiv. I rundskriv H-60/77 og H-6/89 fra Kommunaldepartementet er det, når det gjelder vurderingsgrunnlaget for lånegodkjenningen, presisert at formålet er å holde strengt øye med at gjeldsbelastningen holdes på et forsvarlig nivå og står i forhold til hva kommunen vil makte å nedbetale også i et langtidsperspektiv. De siste årene har kontrollen med låneopptak og gjeldsøkning i sek-

toren blitt prioritert opp, og det er grunn til å tro at dette har vært et bidrag til å dempe veksten i gjelden.

Isolert sett overlater den statlige inntektsstyringen sammensetning av utgiftssiden til kommunesektoren selv. Storting, regjering og de politiske partier har imidlertid også klare mål for utviklingen innenfor kommunale sektorer som bl.a. skole, helse og samferdsel. På bakgrunn av disse styringsbehovene eksisterer det en rekke virkemidler rettet mot å påvirke og styre den kommunale ressursbruken innenfor gitte inntektsrammer. Disse virkemidlene er ofte innrettet mot å sikre en viss minimumsstandard i tjenestetilbudet og å skape likeverdige sosiale kår i hele landet. Staten kan influere den kommunale ressursbruk mellom sektorer på ulike måter, og de viktigste er:

- Lover og forskrifter.
- Øremerkete tilskudd til bestemte kommunale/fylkeskommunale formål.
- Veiledning og anbefalinger.

Et viktig mål for inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene som ble innført i 1986, var å trappe ned den statlige styringen av kommunale/fylkeskommunale prioriteringer og legge større ansvar for ressursfordeling og utforming av tiltak til kommuneforvaltningen selv. Videre skulle staten primært påvirke den kommunale prioriteringen av ressurser mellom sektorer ved lover, forskrifter og veiledning, og ikke via inntektssiden. Det foregår og vil måtte foregå en løpende debatt om hvordan avveiningen mellom preferanser og prioriteringer på nasjonalt og på lokalt nivå skal være. De nåværende kommunelover har ikke bestemmelser som influerer på den kommunale ressursbruk mellom sektorer. Slike bestemmelser er nedfelt i særlovgivningen.

8.2.2 Dagens kommunelover

Dagens kommunelover inneholder bestemmelser som i hovedsak kan kategoriseres inn i tre grupper:

- Bestemmelser som tar sikte på å sikre at kommunen/fylkeskommunen enhver tid har tilstrekkelig likviditet til å klare sine betalingsforpliktelser.
- Bestemmelser som skal sikre at en kommune/fylkeskommune ikke finansierer sin løpende drift ved å bygge ned sin formue.

- Bestemmelse om statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale låneopptak og garantier og andre disposisjoner av større økonomisk betydning. Dette kan sees som de viktigste bestemmelser rettet mot å oppnå det ovenstående.

Utformingen av økonomibestemmelsene i dagens lover må ses i lys av at mange kommuner hadde betalingsproblemer i mellomkrigstiden. Et viktig formål med økonomibestemmelsene var å sikre at dette ikke skulle gjenta seg. Bestemmelsene om statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale lån og garantier er det viktigste konkrete virkemiddelet staten har i nåværende kommunelovgivning for å gripe inn overfor kommuner og fylkeskommuner som driver med økonomisk ubalanse og på denne måten støtte opp under ressursstyringen gjennom fastsetting av inntektsrammer. I tillegg har fylkesmennenes legalitetskontroll av kommunebudsjettene en positiv effekt i den økonomiske styringen av kommunene.

De viktigste konkrete lovbestemmelsene i dagens kommunelover som drøftes i dette kapitlet, kan oppsummeres slik (§§ viser til kommuneloven. Tilsvarende bestemmelser er fastsatt i fylkeskommuneloven §§ 47-49 samt §§ 55 og 60).

§ 50

Det skal settes opp årsbudsjett i balanse svarende til utgifter og inntekter som virkelig kan påregnes (reelt budsjett). Det skal utføres løpende samordnende kommuneplanlegging.

Oppstått underskudd skal dekkes inn innen to år, hvis ikke departementet (fylkesmannen) gir dispensasjon.

Øverskudd kan bare brukes til kapitalformål.

Departementet fastsetter forskrifter for budsjettoppstilling.

§ 51

Det kan tas opp lån til kapitalformål og til midlertidig drift når lånet tilbakebetales innen årets utgang.

Maksimal avdragstid er 40 år for lån til rentable formål og 20 år for andre lån til formål av varig verdi.

§ 52

Det kan garanteres for andres økonomiske interesser når det foreligger en særlig kommunal interesse eller når lov/Stortingsbeslutning gir anledning til dette.

§ 58

Departementet gir forskrifter om regnskap og revisjon.

§ 59

Følgende vedtak krever statlig godkjenning:

- låneopptak
- garantier
- overta andre økonomiske forpliktelser med virkning utover 5 år.
- kjøpe eiendom eller sette i verk tiltak som trenger senere låneopptak
- avhende eiendom
- bruke fond til annet enn de er satt av til

8.2.3 Hovedpunkter i Kommunelovutvalgets generelle omtale

Utvalget har foretatt en grundig prinsipiell drøfting av behovet for økonomibestemmelser i kommuneloven. Utvalget legger særlig vekt på å drøfte økonomibestemmelsene i lys av konflikten mellom nasjonal styring og effektiv lokal intern økonomistyring.

Utvalget peker på at hensynet til nasjonaløkonomisk styring både på kort og lang sikt taler i retning av særskilte økonomibestemmelser i kommuneloven. På kort sikt kan kommunesektorens aktivitet bli høyere enn hva de statlige fastsatte inntektsrammene skulle tilsi. Låneopptak og bruk av oppsparte kapitalinntekter kan på kort og mellomlang sikt føre til en betydelig høyere utgiftsvekst enn inntektsvekst. Utviklingen i 1987 og 1988 i kommunesektoren er et eksempel på en slik utvikling. En ubalansesituasjon i såvel kommunesektoren som et hele, som i den enkelte kommune og fylkeskommune, vil kunne sette staten i en pressituasjon. På noe sikt vil imidlertid den enkelte kommune og fylkeskommune måtte tilpasse sine utgifter til sine inntektsrammer, men dette vil kunne innebære tildels store utgiftskutt over kort tid med langsiktige effektivitetstap som følge.

Utvalget peker på at de begrensningene som gjeldende økonomibestemmelser setter på den økonomiske handlefrihet, i noen grad kan føre til en ineffektiv bruk av ressurser i en kommune eller fylkeskommune. Bestemmelsen om at driftsutgifter ikke kan finansieres med kapitalinntekter, trekkes spesielt fram av utvalget. Gitt en forsvarlig langsiktig økonomisk styring kan det i mange tilfeller tenkes å være hensiktsmessig å møte kortsiktige svingninger utover årsperspektivene i driftsinntekter og driftsutgifter med kapital-

inntekter. Det vil også kunne være effektivitetstap forbundet med tilpasning av driftsaktivitet til midlertidige svingninger i driftsinntektene. Det samme kan tenkes ved en for rask tilpasning av utgiftene til et lavere inntektsnivå. Også selve lånegodkjenningsordningen må i følge utvalget kunne sies å ha effektivitetshindrende sider.

Etter utvalgets vurdering bør hensynet til nasjonal styring vektlegges noe mindre i en ny kommunelov enn i dagens lover. Dette vil gjøre at kommunelovgivningen i større grad støtter opp under muligheter for den enkelte kommune/fylkeskommune til å drive en mest mulig effektiv intern styring.

Utvalget viser til at kompetansen og bevisstheten rundt økonomistyring i kommunesektoren har økt vesentlig de senere år. Samtidig har ulike trekk i samfunnsutviklingen ført til sterkt økte krav om kommunale tjenester og dermed en effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressurser i lokalforvaltningen.

Utvalget ser en dreining av lovgivningen i denne retning i sammenheng med et sterkt oppgradert krav til økonomisk planlegging også på lengre sikt. Utvalget viser også til at enkelte av dagens bestemmelser, særlig lånegodkjenningsordningen, ikke bygger opp under og stimulerer til en grundig og ansvarlig behandling av slike saker i kommunens/fylkeskommunens egne organer.

For de viktigste avveiningsspørsmålene når det gjelder konflikten nasjonal styring/lokal internstyring legger utvalget etter dette følgende retningslinjer til grunn:

- Det bør fortsatt opprettholdes som et grunnleggende prinsipp at driftsutgifter, inklusive renter og avdrag på lån, ikke kan lånefinansieres.
- Det bør fortsatt være anledning til å lånefinansiere investeringer for ikke å begrense den økonomiske handlefriheten.
- Et flertall i utvalget vil ikke opprettholde ordningen med lånegodkjenning, mens et mindretall (to medlemmer) vil videreføre en godkjenningsordning.
- Flertallet foreslår forbud mot å garantere for andres gjeld med mindre dette følger av lov. Ett mindretall (tre medlemmer) vil opprettholde adgangen til garantistillelse. Ett annet mindretall (ett medlem) vil innføre en begrenset adgang, men slik at garantistillelse til næringsformål forbys.
- Underskudd på regnskapet bør dekkes inn så snart som mulig. Kommunestyret kan vedta å trekke inndekningen ut i tid dersom dette innarbeides i en langsiktig øko-

- nomiplan. Den statlige godkjenningen av forlenget inndekningstid kan bortfalle.
- Utvalget finner ingen grunn til å ha begrensninger på bruken av regnskapsmessige overskudd, og foreslår å oppheve reglene om at dette bare kan brukes til investeringer.

8.2.4 Departementets merknader

Departementet viser til at utvalget har gitt en grundig og utfyllende prinsipiell drøfting av behovet for økonomibestemmelser i kommunelovgivningen, med særlig vekt på avveiningen av de ulike relevante hensyn. Departementet ser det som svært nyttig for arbeidet med en ny kommunelov at det er gitt en slik samlet analyse.

Departementet finner omtalen av forholdene knyttet til den økonomiske internstyringen i kommunene og fylkeskommunene og de økonomiske relasjonene mellom staten og kommunesektoren klargjørende og kan slutte seg til utvalgets hovedvurderinger. Det er viktig at kommunene og fylkeskommunene så langt som mulig stilles overfor betingelser som ikke legger hindringer i veien for en mest mulig effektiv økonomiforvaltning i den enkelte kommune/fylkeskommune. Det er imidlertid samtidig klart at staten har et avgjørende behov for å kunne ha kontroll med den økonomiske utviklingen i kommunesektoren både i nasjonaløkonomisk sammenheng og når det gjelder den enkelte kommune/fylkeskommune.

Staten styrer den økonomiske utviklingen i kommunesektoren indirekte gjennom fastsetting av samlede inntektsrammer som så brytes ned til rammer for den enkelte kommune og fylkeskommune. Ressursbruken i den enkelte kommune og fylkeskommune blir avledet av dette gjennom kravet om at løpende utgifter (som også omfatter renter og avdrag på lån) skal dekkes av de løpende inntekter. Det er anledning til å lånefinansiere investeringer, og departementet er enig med utvalget i at denne muligheten bør opprettholdes. Departementet ser imidlertid den statlige lånegodkjenningsordningen som et så vesentlig element for understøtting av inntektsrammestyringen, at en ikke kan være enig med utvalgets flertall i at godkjenningsordningen kan oppheves. Lånegodkjenningen er i praksis langt på vei det eneste virkemiddel staten har for å stoppe en uheldig utvikling i en kommune eller fylkeskommune.

En kommune eller fylkeskommune kan gjennom uforsvarlig opplåning bringe seg selv i en uheldig økonomisk ubalanse.

Når en slik vesentlig ubalansesituasjon først har oppstått, enten i enkeltkommuner/fylkeskommuner eller i sektoren samlet, vil det legges et press på staten i retning av å løse problemene gjennom økte overføringer. En tilpasning innenfor de eksisterende inntektsrammer vil ofte fortone seg som dramatisk og med klart uheldig følger for vesentlige tjenestetilbud til befolkningen. Etter departementets syn viser erfaringene fra senere år at for sterk opplåning i kommunesektoren har vært med på å svekke den nasjonaløkonomiske styringen. Det er derfor ønskelig å beholde lånegodkjenningen. Det vises for øvrig til pkt. 8.5. for en nærmere drøfting av dette.

Departementet er enig med utvalget i de betenkelige sidene knyttet til garantistillelse, men vil ikke foreslå et så absolutt forbud som flertallet foreslår. Garantistillelse kan i en del tilfeller være et hensiktsmessig virkemiddel, men det bør unngås at kommuner og fylkeskommuner engasjerer seg med garantier i næringsvirksomhet og til driftsformål, jfr. pkt. 8.6.

Departementet er enig med utvalget i at hovedregelen for inndekning av underskudd fortsatt skal være at dette skal dekkes inn så snart som mulig og senest på neste års budsjett. Departementet er også enig i at det i særskilte tilfelle bør være anledning til å trekke dette noe ut i tid. Inndekningstiden kan forlenges med 2 år slik at underskuddet dekkes inn i løpet av 4 år etter det oppstod.

Departementet vil foreslå å opprettholde ordningen med statlig lovlighetskontroll med kommunebudsjettet. Dette vil sammen med lånegodkjenningen være et viktig element for understøtting av inntektsrammestyringen.

For drøfting av andre forhold vises til omtale av spesielle punkter i andre deler av kap. 8.

8.3 PLANLEGGING; ØKONOMIPLAN OG ÅRSBUDSJETT

En har valgt å dele drøftingen av økonomiplan og årsbudsjett i tre. Innhold og begrunnelse for å gjøre slike planer obligatoriske er tatt opp i avsnitt 8.3.1. Behandlingsmåten av økonomiplaner og årsbudsjett er drøftet i avsnitt 8.3.2. I avsnitt 8.3.3 drøftes lovbestemmelsernes betydning for budsjett- og regnskapsforskriftene.

8.3.1 Innhold i økonomiplaner og årsbudsjett

Gjeldende rett

De nåværende bestemmelsene i kommunelovene er konsentrert om årsperspektivet i

økonomiforvaltningen. Det er fastsatt i kommuneloven § 50/fylkeskommuneloven § 47 at alle kommuner/fylkeskommuner skal utarbeide et årsbudsjett. Ved behandlingen av årsbudsjettet fatter kommunestyret/fylkestinget de endelige vedtak som utløser midler til dekning av kommunens/fylkeskommunens utgifter.

Etterhvert som kompetansen i kommunene og fylkeskommunene har økt og virksomheten er blitt mer omfattende, er det imidlertid blitt fokusert mer på de langsiktige perspektiver for kommunal økonomiforvaltning. Det er fra sentralt hold ved flere anledninger pekt på ønskeligheten av at det lages langtidsbudsjetter, jf. f.eks. rundskriv H-26/86 fra Kommunaldepartementet. De fleste kommuner eller fylkeskommuner utarbeider i dag en eller annen form for langtidsbudsjett.

I 1986 ble det tatt inn i kommuneloven en ny § 50a og i fylkeskommuneloven § 47a, der henholdsvis kommunene og fylkeskommunene pålegges å utføre en løpende planlegging bygget på realistiske anslag over de økonomiske og øvrige ressurser som til enhver tid står til rådighet. Denne planleggingen skal følge reglene om kommuneplaner, fylkesplaner m.v. i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.

Disse bestemmelsene forutsetter en form for økonomisk langtidsplanlegging, jf. reglene i lovens §§ 19-1 og 20-1 om handlingsprogram. Det er ikke gitt sentralt fastsatte regler for hvordan dette skal gjøres. Tanken har vært at den enkelte kommune og fylkeskommune skal kunne tilpasse denne form for planlegging til sine egne planleggingsrutiner og organisasjon.

Ved siden av å lage kommuneplaner og fylkesplaner utarbeider kommunene og fylkeskommunene sektorplaner, både frivillig og pålagt med hjemmel i særlovgivningen.

Kommunelovene har utførlige bestemmelser om årsbudsjettet for kommunene og fylkeskommunene. Ytterligere spesifikasjoner er gitt i forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper, fastsatt av Kommunaldepartementet 1. mars 1990. Forskriftene trådte i kraft 1. januar 1991.

Kort oppsummert har gjeldende lovgivning følgende bestemmelser for årsbudsjettet:

Årsbudsjettet er en plan for kommunens/fylkeskommunens utgifter og inntekter i budsjettåret, og danner en bindende ramme for den økonomiske virksomhet. Tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte budsjett kan bare gis når det er nødvendig. Hovedregelen er at det samtidig må gjøres vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett.

Loven stiller visse krav til budsjettet. Budsjettet må være fullstendig; det vil si omfatte alle inntekter og utgifter bl.a. avdrag på lån. Budsjettet må være realistisk; det skal inneholde alle de utgifter som reelt kan påregnes, og bygge på realistiske inntektsanslag. Overskudd og underskudd på siste årsregnskap skal føres opp på budsjettet, og overskudd kan bare brukes til bestemte formål. Kapitalinntekter (f.eks. lånemidler) skal normalt ikke brukes til dekning av løpende utgifter.

Lovene har videre regler om bl.a. avsetning til fond.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget peker på at et grunnleggende mål for kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske aktivitet må være å gi størst mulig velferd til befolkningen. Det betyr bl.a. at det er viktig å arbeide for å få mest mulig ut av de økonomiske rammene som stilles til rådighet gjennom en effektiv ressursutnyttelse både på kort og lang sikt.

Effektiv ressursutnyttelse er i seg selv lite egnet for lovfesting - utover det som framgår av § 1 i utvalgets lovforslag (formålsbestemmelsen). Utvalget mener at loven i stedet bør gi regler som legger forholdene til rette for en rasjonell beslutningsprosess basert på relevant informasjon og god oversikt.

Utvalget foreslår at kommunene og fylkeskommunene fortsatt skal ha anledning til å oppta lån til investeringsformål, jf. pkt. 8.5. Slike låneopptak kan bety en overveltning av kostnadene ved investeringstiltakene på framtidige generasjoner. Det vesentlige for kommunene/fylkeskommunene når låneopptaket skal besluttes, er imidlertid om låneopptaket medfører en utgiftsbelastning kommunen/fylkeskommunen ikke kan klare å dekke innenfor tilgjengelige inntektsrammer de påfølgende år. Dette kan være vanskelig å vurdere i en vanlig årsbudsjettprosess.

Kommunens/fylkeskommunens nivå på de totale driftsutgifter må også avpasses i forhold til forventede inntektsrammer. Det viser seg i praksis vanskelig å skjære ned på et etablert utgiftsnivå hvis det innebærer oppsigelser eller betydelige nedskjæringer av tjenestetilbudet.

Årsbudsjettet krever at neste års utgiftsnivå er tilpasset realistiske inntektsrammer. Utvalget foreslår at kravene til årsbudsjettet blir færre enn i dagens lovgivning, slik at kommunene/fylkeskommunene gis større frihet til å planlegge økonomiforvaltningen over flere år (jf. bl.a. forslag om friere bruk av overskudd - pkt. 8.4). Dette krever at kommunene hele tiden har oversikt over at årsbudsjettet ett enkelt år ikke ødelegger den økonomiske ba-

lansen på lengre sikt. På denne bakgrunn mener utvalget at det må være riktig å kreve at alle kommuner og fylkeskommuner utarbeider en *obligatorisk økonomiplan* som skal rulleres hvert år, jf. NOU-forslaget § 40. Utvalget presiserer også at økonomiplanen er en viktig forutsetning for de lempninger i statlige godkjenningsordninger som utvalget foreslår.

Det foreslås lovfestet at den vedtatte økonomiplanen skal legges til grunn for kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet. Dette vil, etter utvalgets syn, bidra til at andre planer i kommunen bygger på et realistisk økonomisk fundament.

Utvalget finner det lite ønskelig å fastsette detaljregler om økonomiplanen i selve lovteksten. Det foreslår i stedet at departementet på samme måte som for årsbudsjettet, får fullmakt til å gi forskrifter for oppstilling av økonomiplanen. Utvalget legger i dette også fullmakt til å gi de materielle bestemmelser som er nødvendige. Utvalget finner imidlertid grunn til å lovfeste spesielt at det i økonomiplanen skal inngå en oversikt over kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde og over utgifter til renter og avdrag i planperioden.

Utvalget har også foreslått lovfesting av at kommuner skal utarbeide samlede planer for den kommunale virksomheten, jf. NOU-forslaget § 5. Fylkeskommunene skal utarbeide planer som skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunens virksomhet i fylket. Bestemmelsen om dette i kommune-loven er ment som en prinsippbestemmelse uten selvstendig rettslig betydning ved siden av bestemmelsene i plan- og bygningsloven og forslaget om økonomiplan.

Utvalget foreslår lovfestet at kommunen/fylkeskommunen skal utarbeide et årsbudsjett. Budsjettet er en bindende plan for kommunens/fylkeskommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse. Utvalget setter som krav til årsbudsjettet at det skal være realistisk og i «balanse». Årsbudsjettet skal omfatte alle økonomiske midler og anvendelsen av disse.

Disse forslagene innebærer ingen vesentlig realitetsendringer i forhold til nåværende lovers bestemmelser om de samme forhold. At budsjettet skal være i balanse må som nå, forstås slik at det skal budsjetteres slik at løpende inntekter minst skal være like store som løpende utgifter, som også omfatter renter, ordinære låneavdrag og nødvendige avsetninger. Et unntak blir det her dersom driftsutgifter dekkes fra tidligere avsatte fondsmidler, jf. omtalen i dette pkt. 8.4.

Utvalget foreslår at det som nå gis hjemmel

for departementet til ved forskrift å fastsette nærmere regler for budsjettoppstillingen og regnskapsføringen.

Høringsinstansene

Høringsinstansene støtter forslaget om obligatorisk økonomiplan. Flere kommuner og fylkeskommuner peker imidlertid på at for at økonomiplanen skal få den tiltenkte rolle må de statlige rammebetingelsene være klare og forutsigbare og gå utover årsperspektivet. De mener det er et motsetningsforhold mellom statens faktiske politikk overfor kommunene og statens ønske om at det skal drives langsiktig planlegging. En del kommuner og fylkeskommuner etterlyser også en nærmere avklaring av forholdet til kommuneplanleggingen og fylkesplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

Kommunene og fylkeskommunene slutter seg i hovedsak også til lovutvalgets forslag til bestemmelser for årsbudsjettet.

Fylkesmennene mener at staten fortsatt bør ha adgang til å gripe inn i kommunenes økonomiske disposisjoner. Legalitetskontrollen med kommunenes budsjettvedtak bør derfor opprettholdes.

Finansdepartementet mener det er behov for staten til å føre kontroll med kommunenes disposisjoner. De støtter forslaget om obligatorisk økonomiplan for å styrke den langsiktige og helhetlige siden av planleggingen.

Miljøverndepartementet støtter forslaget fra mindretallet i Kommune-lovutvalget om at planlegging skal organiseres og utføres i samsvarende med bestemmelsene i plankapitlet i plan- og bygningsloven. Departementet uttaler i den forbindelse følgende:

«Gjennom en prinsippbestemmelse om kommunal og fylkeskommunal planlegging i kommune-loven med henvisning til de mer detaljerte bestemmelsene om kommunal og fylkeskommunal planlegging i plan- og bygningsloven vil helhetsperspektivet, og det brede tematiske innhold i planleggingen for samfunnsmessig utvikling i kommunene bli tydeliggjort.»

Departementets merknader

Departementet slutter seg til NOU-forslagets § 5 - om generell plikt for kommuner/fylkeskommuner om å drive planlegging, og slik at nærmere bestemmelser om dette fastsettes i (annen) lov jf. § 5 i departementets lovfor-slag.

Den helt sentrale planlov er plan- og bygningsloven, men kommunene og fylkeskommunene er pålagt å drive planlegging også etter andre lover, bl.a. etter sykehusloven § 2 (institusjonshelsetjenesten m.v.), barnehage-

loven § 5 (utbyggingsplan for barnehager) og lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten i kommunene. Departementet finner det derfor ikke riktig å begrense bestemmelsen i kommuneloven § 5 til å gjelde plan- og bygningsloven plansystem, selv om sistnevnte lov er den generelle og koordinerende planlov.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag når det gjelder økonomiplan/langtidsbudsjett. Departementet er enig i at det bør lovfestes at kommunene og fylkeskommunene skal utarbeide økonomiplan, jf. §44 i departementets lovforslag. Dette framhever den betydning planlegging utover årsperspektivet bør ha i det kommunale styringssystemet.

Departementet slutter seg også i hovedsak til utvalgets forslag om utarbeiding av årsbudsjett, årsbudsjettets bindende virkning, krav til årsbudsjettets innhold og hjemmelen for departementet til å gi forskrift med nærmere regler for oppstilling av årsbudsjettet jf. §§ 44-47 i departementets lovforslag. Forslagene innebærer at de någjeldende hovedkrav til økonomiske sammenhenger i årsbudsjettet opprettholdes. Departementet ser imidlertid behov for en presisering av NOU-forslagets krav om at årsbudsjettet skal være i «balanse» (jf. NOU-forslaget § 42, 1. ledd). Det foreslås derfor tatt inn et nytt 2. ledd i § 46 i departementets lovforslag hvor det settes som krav at det budsjetterte driftsresultat minst skal være tilstrekkelig til å dekke renter, ordinære låneavdrag og nødvendige avsetninger. Unntak fra dette kravet kan gjøres dersom kommunen/fylkeskommunen har midler i fond avsatt gjennom tidligere års overskudd som kan brukes til å dekke driftsutgifter, jf. omtalen i pkt. 8.4. Ordningen med skattereguleringsfond åpner for den samme mulighet innenfor dagens lovverk. I avsnitt 8.3.3 er foretatt en drøfting av regnskapsføringen i kommunesektoren.

Departementet vil peke på at *årsbudsjettet* fremdeles vil måtte være et sentralt beslutningsdokument. Det er dette dokumentet som vil ligge til grunn for de konkrete bevilgningstiltak som kommunestyret/fylkestinget fatter. Selv med lovfestet plikt til å utarbeide økonomiplan, bør derfor årsbudsjettets status beholdes.

Utarbeiding av langtidsbudsjett er allerede i dag til en viss grad lovfestet gjennom plan- og bygningsloven. Loven fastslår at kommunene skal utarbeide kommuneplaner og fylkeskommunene fylkesplaner, og at disse planene skal inneholde et *handlingsprogram* for de nærmeste år. Til slike handlingsprogram må det være knyttet økonomiske rammer, som er realistiske. Selv om det er forskjell

mellom kommuneplanens og fylkesplanens handlingsprogram (fylkesplanene omfatter i langt større grad enn for kommuneplanene elementer som fylkeskommunen ikke direkte kan påvirke gjennom egne virkemidler), kan en si at både kommunale og fylkeskommunale langtidsbudsjett langt på vei vil utgjøre den økonomiske delen i handlingsprogrammet. Selv om dette innebærer en indirekte lovfesting av langtidsbudsjett, er det likevel ikke alle kommuner som i dag utarbeider langtidsbudsjett.

Videre er det tildels betydelig forskjeller i kvaliteten kommunene mellom på de langtidsbudsjett som utarbeides med hensyn til å gi den informasjon som er nødvendig for best mulig økonomistyring. En direkte lovfesting av kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å utarbeide økonomiplan etter retningslinjer gitt i forskrifter, vil etter departementets syn klart bety en oppgradering av dette arbeidet i kommuner og fylkeskommuner. En lovfesting gir imidlertid ikke en fullstendig garanti for at den flerårige planleggingen vil virke etter intensjonene. Det er en vesentlig forutsetning at kommunene og fylkeskommunene selv tar oppgaven alvorlig og legger tilstrekkelige ressurser i planleggingen.

I flere av høringsuttalelsene fra kommunene og fylkeskommunene pekes det på at en nødvendig forutsetning for å lage økonomiplaner er at de statlige rammebetingelsene må være klare, og at det må gis retningsgivende signaler for mer enn ett år fram i tiden.

Det pekes på som et problem i forhold til den kommunale/fylkeskommunale budsjetteringsprosess at rammebetingelser blir klargjort svært sent, i noen tilfeller først ved Stortingets sluttbehandling av budsjettet i desember.

Departementet vil fortsette sitt arbeid med å forbedre den statlige behandlingen av kommunenes og fylkeskommunenes rammebetingelser. Siktemålet er å gi så klare og forutsigbare rammebetingelser som mulig. Å gi rammebetingelser for flere år framover innebærer imidlertid at staten binder opp sin handlefrihet i den økonomiske politikken. Staten (Storting og Regjering) må ha muligheter for å drive nasjonaløkonomisk styring, og i denne styringen er en så stor sektor som kommunesektoren et viktig element. Departementet vil legge vekt på å unngå store svingninger i rammebetingelsene for kommunesektoren, men sektoren vil ikke kunne være upåvirket av endringer i andre deler av norsk økonomi og endringer i internasjonal økonomi som Norge må tilpasse seg. Kommunene og fylkeskommunene må derfor også i tiden framover måtte leve med usikkerhet

knyttet til fastsetting av inntektsrammene både på kort og lengre sikt.

Dette stiller spesielle krav til planlegging og budsjettering i kommuner og fylkeskommuner. Den enkelte kommune og fylkeskommune må utvikle sitt planleggingsapparat slik at det blir i stand til å takle uventede endringer i forutsetningene.

Departementet er enig med utvalget i at det er lite hensiktsmessig å ha statlig godkjenning eller automatisk lovlighetskontroll av økonomiplanene. Det vises her også til at en viktig intensjon i den nye kommuneloven er å bygge ned eksternt kontroll og godkjenning. Å opprette nye godkjenningsordninger på områder hvor det hittil ikke har vært godkjenning, vil være i strid med dette.

Departementet foreslår imidlertid å opprettholde den automatiske lovlighetskontrollen av årsbudsjettet. En viser her til drøftinger i kap. 8.5. ang. lånegodkjenning og behovet for en nasjonal kontroll med gjeldsutviklingen i kommunesektoren.

Det er i utvalgets forslag ikke sagt noe om når en økonomiplan skal vedtas i kommunestyret/fylkestinget, slik at dette er opp til kommunene/fylkeskommunene selv. Det er viktig å få avsatt tid både i administrasjonen og i folkevalgte organer, til å drøfte en økonomiplan. Det kan derfor være naturlig å legge fram planen om våren slik at det ikke kolliderer med en hektisk budsjettprosess om høsten.

På den annen side er det viktig å se økonomiplan og årsbudsjett i sammenheng, og dette trekker i retning av at de behandles samtidig. Departementet vil understreke viktigheten av at de langsiktige virkninger av ulike tiltak i årsbudsjettet er vurdert i kommunen/fylkeskommunen ved at de er innarbeidet i økonomiplanen. I utgangspunktet bør årsbudsjettet være det første året i økonomiplanen.

I punkt 8.5 om låneopptak er det bl.a. lagt opp til at låneopptak kan godkjennes i forbindelse med budsjettgjennomgangen. Dette forutsetter at det foreligger en økonomiplan som viser den planlagte økonomiske utviklingen i kommunen/fylkeskommunen. Det kan ut fra dette reises spørsmål om det bør være et krav om at det samtidig med årsbudsjettet som et minimum må legges fram en konsekvensjustert økonomiplan. En slik ordning vil understreke betydningen av økonomiplanen og få fram sammenhengen mellom de to dokumentene. Det er ikke foreslått spesielle bestemmelser om dette, men det vil følge av at endringer i økonomiplanen skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget og sendes departementet, jf. forslag til § 44. Dersom budsjettbehandlingen medfører justering av økonomi-

planen, må således konsekvensjustert økonomiplan også legges fram. Dette gjelder uansett om justeringen er av vesentlig karakter eller ikke.

Departementet vil på dette punktet påpeke at det er i kommunenes og fylkeskommunenes egen interesse å ha en økonomiplan der årsbudsjettet er innarbeidet.

8.3.2 NÆRMERE OM BEHANDLINGSMÅTEN AV ÅRSBUDSJETT OG ØKONOMIPLAN

Gjeldende rett

Årsbudsjettet skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Departementet kan imidlertid i forskrift fastsette regler om delegasjon av budsjettmyndighet - «innenfor nærmere angitte grenser», jf. kommuneloven § 24 nr. 10/ fylkeskommuneloven § 26 nr. 10. Slike bestemmelser er gitt i budsjett- og regnskapsforskriftene av 1990. De åpner i betydelig grad for delegasjon, både til formannskapet og andre folkevalgte organer og til administrasjonen.

Kommunelovene fastsetter visse regler om beslutningsprosessen vedrørende årsbudsjettet. Etter kommuneloven § 37 har administrasjonssjefen rett og plikt til til utarbeide forslag til årsbudsjett for kommunen. Formannskapet skal på grunnlag av administrasjonssjefens forslag utarbeide sitt eget budsjettforslag. Før dette legges fram for kommunestyret til behandling og vedtak, skal det legges ut til offentlig ettersyn i minst 8 dager, jf. kommunelov § 20. Det følger ellers av de alminnelige regler i offentlighetsloven § 5 at også administrasjonssjefens budsjettforslag er offentlig, så langt unntaksreglene i offentlighetsloven §§ 5a og 6 ikke kommer til anvendelse.

Tilsvarende prosedyreregler gjelder for fylkeskommunens budsjett, jf. fylkeskommuneloven §§ 11, 22, 23 og 38. Både fylkesrådmannen og fylkesutvalget skal således utarbeide budsjettforslag, og det sistnevnte skal legges ut til offentlig ettersyn. Om offentlighet gjelder de samme regler som for budsjettforslag i kommunen.

Kommunelovene har ingen regler om behandling av langtidsbudsjett, noe som har sammenheng med at kommunene/fylkeskommunene ikke har noen egentlig plikt til å utarbeide slikt budsjett, jf. pkt. 8.3.1. foran. Men også her er det vanlig praksis - i den grad langtidsbudsjett utarbeides - at administrasjonen fremmer forslag overfor formannskap/fylkesutvalg, som igjen legger fram sin innstilling for kommunestyre/fylkesting.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget foreslår en del endringer i lovreglene om behandlingsmåten av årsbudsjettet. Disse endringene foreslås i det alt vesentlige gjort gjeldende også for økonomiplanen.

Utvalgets flertall går inn for at kommunestyret/fylkestinget fortsatt skal treffe vedtak om (samlet) årsbudsjett, det vil si at denne myndigheten ikke kan delegeres. Flertallet presiserer imidlertid at delegasjonsforbudet - for så vidt på samme måte som i dag - bare omfatter delegasjon av den «grunnleggende budsjettkompetanse - fastsetting av de samlede økonomiske rammer for den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet i budsjettåret, og hovedtrekkene i bruken av disse ressursene». Vesentlige endringer i budsjettet skal også vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Utvalget går videre inn for at disse organer skal vedta økonomiplanen og endringer i denne.

Utvalgets mindretall (ett medlem) mener at årsbudsjettet bør kunne vedtas av et annet organ enn kommunestyret/fylkestinget, siden årsbudsjettet vil få redusert betydning etter hvert som økonomiplanen blir det sentrale styringsinstrumentet. Et annet mindretall (to medlemmer) vil - i motsetning til flertallet - innføre en særskilt lovbestemmelse, som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler om delegasjon av budsjettmyndighet.

Kommunelovutvalget (flertallet) går videre inn for at kommunestyrets/fylkestingets vedtak om årsbudsjett og økonomiplan skal treffes på grunnlag av innstilling fra en nemnd, som disse organer utpeker. Det kan være en egen nemnd eller en allerede eksisterende nemnd - her står kommunestyret/fylkestinget fritt. - Utvalgets mindretall (tre medlemmer) foreslår at innstillingen skal fremmes av et obligatorisk plan- og budsjettutvalg, se nærmere kap. 5.1.4.

En vesentlig endring i forhold til gjeldende rett er forslaget om at administrasjonssjefen i kommunen/fylkeskommunen ikke lenger skal ha *lovbestemt* rett/plikt til å fremme forslag til (samlet) årsbudsjett. Etter dette forslaget er det kommunestyret/fylkestinget som avgjør hvilke funksjoner administrasjonssjefen skal ha i forbindelse med årsbudsjettet, på samme måte som når det gjelder andre saker. Utvalget peker i denne sammenheng på at mange kommuner/fylkeskommuner vil se seg best tjent med at administrasjonssjefen som i dag - utarbeider et fullstendig forslag til årsbudsjett (og økonomiplan) som grunnlag for nemndas arbeid med innstillingen til kommunestyret/fylkestinget. I andre kommuner/fylkeskommuner vil man foretrekke

en modell med mer åpne saksframlegg fra administrasjonen, hvor det presenteres premiser og rammer og eventuelle alternativer til samlet plan.

Forslaget om administrasjonssjefens endrede funksjon må ses ut fra det alminnelige prinsipp som utvalget legger til grunn om at det skal være mest mulig klare ansvarsforhold mellom de folkevalgte organer og administrasjonen, se nærmere kap. 5.2.2.

Etter utvalgets forslag skal nemndas forslag til økonomiplan legges ut til *offentlig ettersyn* i 14 dager. Utvalget finner ikke grunn til å foreslå noen tilsvarende regel for årsbudsjettet. Begrunnelsen er den nære sammenheng som eksisterer mellom økonomiplan og årsbudsjett, og fordi økonomiplanen anses som det sentrale dokument av disse. Forslaget avskjærer imidlertid ikke at publikum kan få innsyn i nemndas budsjettinnstilling. Det følger av offentlighetslovens alminnelige regler i § 5 siste ledd at denne innstillingen er offentlig - hvis ikke unntaksreglene i lovens §§ 5a og 6 kommer til anvendelse.

Utvalget mener at også administrasjonssjefens saksframlegg (for nemnda) fortsatt bør være offentlig, både når det gjelder årsbudsjett og økonomiplan. Utvalget peker imidlertid på at dagens ordning fører til at «administrasjonens innstilling i urimelig grad binder opp den politiske prioriteringsprosess, fordi den blir gjort offentlig og danner utgangspunkt for en debatt som er i gang før de folkevalgte overhodet har startet sitt arbeid med saken.» For å ivareta hensynet til den politiske beslutningsprosess, foreslår utvalget at det for administrasjonssjefens saksframlegg skal gjelde *utsatt* offentlighet. Det vil si at saksframlegget ikke blir offentlig før nemndas innstilling er offentlig - med andre ord at nemndas innstilling og administrasjonssjefens saksframlegg blir offentlig fra det samme tidspunkt. Utvalget presiserer at det er det siste og endelige saksframlegg fra administrasjonssjefen som er offentlig - ikke notater, skisser o.l. som legges fram til foreløpig drøftelse i nemnda.

Kommunelovutvalgets forslag til regler om behandlingen av økonomiplan og årsbudsjett er tatt inn i NOU-forslaget §§ 40 nr. 3 og 4 og 41 nr. 2 og 3.

Høringsinstansene

Ca. 30 høringsinstanser har merknader til Kommunelovutvalgets forslag til regler om behandlingsmåten av årsbudsjett og økonomiplan. Merknadene knytter seg særlig til spørsmålet om administrasjonssjefens rett/plikt til å legge fram (samlet) forslag til års-

budsjett og økonomiplan og om hvilke regler som gjelde for offentlighet i den forbindelse.

Av de som uttaler seg går enkelte kommuner inn for at administrasjonssjefen fortsatt bør ha en selvstendig, lovfestet rett til å fremme forslag til økonomiplan og årsbudsjett, og at dette forslaget er offentlig når det foreligger. En fylkeskommune mener at kommunestyret/fylkestinget bør stå helt fritt i spørsmålet om hvorledes arbeidet med årsbudsjett/økonomiplan skal legges opp. En annen fylkeskommune uttaler at administrasjonssjefen bør ha en rent sekretariatsmessig rolle, og slik at bare nemndas innstilling er offentlig.

Norsk Rådmannsforum stiller seg tvilende til om det vil styrke demokratiet å utsette offentliggjøringen av administrasjonens budsjettforslag inntil innstilling fra politisk nemnd foreligger. De forutsetter under enhver omstendighet at administrasjonssjefens forslag følger saken fram til endelig behandling.

Finansdepartementet mener at administrasjonssjefen bør ha en selvstendig rett til å fremme forslag til årsbudsjett/økonomiplan. Fylkesmennene og en del organisasjoner er av samme oppfatning. Kommunenes Sentralforbund støtter Kommunelovutvalgets forslag.

Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at økonomiplanen og endringer i den må vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Departementet er likeledes enig i at den grunnleggende kompetanse vedrørende årsbudsjettet bør tilligge kommunestyret/fylkestinget; det vil si fastsetting av de samlede økonomiske rammer for den kommunale/fylkeskommunale virksomhet i budsjettåret, og hovedtrekkene i bruken av de økonomiske ressurser. Departementet slutter seg således til utvalgets synspunkt om at det bør være vid adgang til delegasjon av budsjettmyndighet til (andre) folkevalgte organer og til administrasjonen. Departementet er imidlertid enig med utvalgets mindretall i at departementet fortsatt bør ha mulighet for å fastsette nærmere regler om delegasjon, og foreslår at dette tas inn i den generelle hjemmelen om budsjettforskrift, jf. § 46 nr. 4 i departementets lovforslag.

Departementet finner det også hensiktsmessig - slik lovutvalget foreslår - at et særskilt folkevalgt organ (heretter kalt plan- og budsjettutvalget), utpekt av kommunestyret/fylkestinget, skal koordinere økonomiplan og budsjettarbeidet og fremme forslag til samlet årsbudsjett og økonomiplan overfor

kommunestyret/fylkestinget. Hensynet til politisk helhetsstyring tilsier en slik løsning, særlig fordi økonomiplanen og årsbudsjettet vil være de viktigste økonomiske styringsinstrumenter som kommunene/fylkeskommunene har.

Departementet mener således at kommunestyret/fylkestinget ikke bør stå helt fritt i å bestemme hvorledes de vil legge opp arbeidet med budsjettet, slik enkelte høringsinstanser går inn for.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvilken rolle administrasjonssjefen skal ha. Etter Kommunelovutvalgets forslag vil administrasjonssjefens medvirkning i stor grad bli fastsatt av kommunestyret/fylkestinget. Hans/hennes saksframlegg vil ikke nødvendigvis ha karakter av formell innstilling, slik som etter dagens ordning, og behøver ikke være et ferdig utformet forslag til samlet årsbudsjett og økonomiplan.

I dagens system vil det ligge et forslag til et fullstendig budsjett som vil være en «faglig» tilråding fra administrasjonen. Dette forslaget vil bl.a. si noe om hvilke inntektsanslag som er realistiske og hvilke utgifter som anses forsvarlige. Et slikt forslag kan være viktig bakgrunnsstoff for en debatt om budsjettforslaget fra plan- og budsjettutvalget.

Generelt er departementet av den oppfatning at det skal være fritt for administrasjonssjefen å bringe på bane den informasjon han/hun mener er relevant. Ut fra det som er sagt over, kan det reises spørsmål om loven burde pålegge administrasjonen å utarbeide et fullstendig og samordnet budsjettforslag, og også forslag til økonomiplan. Dette forslaget kunne ligge ved innstillingen fra plan- og budsjettutvalget. Dette er ikke ment å utelukke utvalget fra å legge førende retningslinjer på administrasjonssjefens budsjettarbeid.

Dersom det ikke innarbeides krav om at administrasjonen skal fremme et fullstendig budsjettforslag og økonomiplan, kan situasjonen bli at administrasjonens forslag består av skisser og partielle elementer som ikke egner seg for en sammenligning med plan- og budsjettutvalgets forslag. Administrasjonssjefens rolle som et sekretariat kan gjøre at mange av administrasjonens dokumenter til utvalget får preg av interne notater, og det kan bli vanskelig å si hva som skal bli offentlig.

Det er således flere elementer som trekker i retning av at det burde pålegges administrasjonen å utarbeide et fullstendig forslag til budsjett og til økonomiplan. Departementet antar at mange kommuner vil finne det hensiktsmessig med en slik rutine for å strukturere arbeidet i plan- og budsjettutvalget.

Et pålegg om at administrasjonen skal utar-

beide et fullstendig forslag til budsjett og økonomiplan vil på den annen side være i strid med prinsippet om at kommunestyret selv må ta ansvaret for å organisere forholdet mellom administrasjonen og politikere.

Departementet har i denne proposisjonen lagt betydelig vekt på hensynet til politisk helhetsstyring og hensynet til klareste mulige ansvarsforhold mellom folkevalgte organer og administrasjonen, jf. kap. 5.2.2. Departementet er kommet til at disse hensyn vil være særlig viktige i forhold til administrasjonssjefens rolle i saker angående årsbudsjett og økonomiplan. Departementet finner derfor å kunne slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag, selv om dette kan føre til at de rent økonomifaglige hensyn ikke blir ivaretatt på samme måte som etter dagens ordning.

Departementet vil i denne forbindelse bemerke at det ikke vil være noe til hinder for at kommunestyret/fylkestinget ber administrasjonssjefen om å utarbeide samlet forslag til årsbudsjett (og økonomiplan), i samsvar med dagens system. Det er grunn til å tro at dette fortsatt vil bli ordningen i de fleste kommuner/fylkeskommuner.

Departementet er videre enig i lovutvalgets syn på *offentlighetsspørsmålet*. Dersom administrasjonssjefens (siste) saksframlegg skal være offentlig fra det tidspunkt det foreligger, vil noe av hensikten med å ha et plan- og budsjettutvalg falle bort. Det anses viktig at utvalget kan få rimelig tid til å drøfte de saksdokumenter og forslag som administrasjonen legger fram, og utarbeide sin innstilling, før offentlighetens søkelys rettes mot (også) administrasjonssjefens saksframlegg. Departementet vil presisere at det ikke er meningen å unnta administrasjonssjefens saksframlegg fra offentlighet - bare å utskyte tidspunktet, slik at offentlighet inntreer samtidig med at plan- og budsjettutvalgets innstilling er offentlig. Slik departementet ser det vil det ikke være noe til hinder for at administrasjonssjefens saksframlegg gjøres offentlig på et tidligere tidspunkt, hvis kommunen/fylkeskommunen ønsker det, jf. prinsippet om mer-offentlighet i offentlighetsloven § 2 siste ledd. Poenget er at kommunen/fylkeskommunen i så fall må treffe uttrykkelig vedtak om det.

Departementet slutter seg for øvrig til Kommunelovutvalgets forslag om at plan- og budsjettutvalgets innstilling til økonomiplan skal legges ut til offentlig ettersyn med 14 dagers frist. Etter departementets oppfatning bør også innstillingen til årsbudsjettet legges ut til offentlig ettersyn. Departementet legger i denne forbindelse vekt på at årsbudsjettet fortsatt vil være et meget sentralt dokument av stor betydning for innbyggerne. Forholde-

ne bør derfor legges til rette for at budsjettinnstillingen blir best mulig kjent og gjestand for offentlig debatt før kommunestyret/fylkestinget behandler og vedtar budsjettet. Departementet antar at en frist på 8 - åtte - dager vil være tilstrekkelig. Denne fristen er den samme som gjelder i dag for utlegging av formannskapetets og fylkesutvalgets budsjettfor-
slag.

Regler om behandlingsmåten for årsbudsjett og økonomiplan er tatt inn i §§ 44 og 45 i departementets lovforslag.

8.3.3 Lovbestemmelsene om budsjett- og regnskapsføringen

Gjeldende rett

Det er vanlig å bruke uttrykkene «finansielt orientert» («finansielt rettet» eller bare «finansielt») og «resultatorientert» (eller bare «resultatregnskap») om henholdsvis kommuneregnskapet og regnskapet for privat næringsvirksomhet.

Disse uttrykkene gir ikke en presis karakteristikk av motsetningen mellom kommuneregnskap og et privat bedriftsregnskap. Som berørt foran legges det i kommuneregnskapet stor vekt på alminnelige løpende utgifter/inn-
tekter og resultatet av disse transaksjoner. Departementet har imidlertid funnet det riktig å bruke begrepene også i framstillingen her, først og fremst fordi lovutvalget og høringsinstansene støtter seg på disse begrepene.

Kommunelovens §§ 24, nr. 10, 50 og 58 og fylkeskommunelovens §§ 26 nr. 8, 47 og 55 gir Kommunaldepartementet hjemmel til å fastsette forskrifter for budsjettoppstillingen og regnskapsføringen inklusive delegeringsadgangen i budsjettsaker, i kommuner og fylkeskommuner. Kommunaldepartementet fastsatte 1.3.1990 nye forskrifter med virkning fra 1.1.1991. De nye forskriftene gjelder for kommunenes og fylkeskommunenes budsjett og regnskaper, og det er forutsatt at interkommunale sammenslutninger skal anvende forskriftene. Det ble ikke fastsatt nye forskrifter for kommunale/fylkeskommunale bedrifter med eget særregnskap.

Bestemmelsene i § 50 i kommuneloven og § 47 i fylkeskommuneloven forutsetter for den kommunale/fylkeskommunale forvaltning et budsjett- og regnskapssystem som kan sies å være finansielt rettet ved at all tilgang på og bruk av midler skal budsjetteres og registreres i drifts- eller kapitalregnskapet. På utgiftsiden inkluderer dette i tillegg til driftsutgifter og investeringer også eksterne finansielle transaksjoner som avdrag på lån, utlån, bruk av nye lån (ikke *låneopptak*).

I budsjett og regnskapsforskriftene av 1990 ble det innført en klar inndeling i et driftsregnskap (omfattende alminnelige løpende utgifter og inntekter) og et kapitalregnskap (kapitalformål med finansiering av disse formål). Dette grunnet seg på erfaring med de tidligere forskrifter (av 1971), der man ikke hadde en slik inndeling. Inndeling i driftsregnskap og kapitalregnskap må anses påkrevet, særlig på bakgrunn av de lovbestemte hovedkrav til budsjetteringen.

I alminnelig kommunal forvaltning er de transaksjoner som registreres i kapitalregnskapet en viktig del av budsjettbehandlingen. En klar oversikt over disse transaksjoner kan derfor ikke unnværes, men driftsregnskapet er likevel det sentrale innenfor årsregnskapet.

Hovedgrupperingen i driftsregnskapet er:

- *Driftsinntekter*, bl.a. skatteinntekter, driftsmessige overføringer, salgs- og leieinntekter.
- *Driftsutgifter*, bl.a. lønnsutgifter i administrasjon og institusjoner, anskaffelse av mindre betydelig utstyr, vedlikehold av bygninger, anlegg og utstyr, forbruksvarer, husleie, driftsmessige overføringer.
- *Brutto driftsresultat* er driftsinntekter fratrukket driftsutgifter.
- *Netto driftsresultat* er brutto driftsresultat fratrukket renter og ordinære låneavdrag.
- *Avsetninger* m.v.
- *Årets regnskapsmessige overskudd eller underskudd*

Den største særegenheten ved det kommunale driftsregnskap er, som nevnt at ordinære (planmessige) låneavdrag belastes dette regnskap. Man fører derimot ikke avskrivninger. «Ordinære låneavdrag» omfatter i det vesentlige utbetalinger. Av innbetalinger vedrørende utlån er det bare mottatte avdrag på formidlingslån (ikke avdrag på alminnelige utlån) som føres i driftsregnskapet.

I nåværende lover er begreper som driftsutgifter og investeringer ikke benyttet. I stedet defineres et skille mellom alminnelige løpende utgifter/inntekter og kapitalutgifter/inntekter (jf. § 50 niende ledd i kommuneloven og § 47 åttende ledd i fylkeskommuneloven.) Bestemmelsen går ut på at kapitalinntekter ikke skal brukes til drift dvs. til dekning av de alminnelige løpende utgifter (driftsinntekter + renter og ordinære låneavdrag). Med kapitalinntekter menes lånemidler eller egen kapital så som fondsmidler, inntekt fra salg av fast eiendom eller verdipapirer. Hensikten er å unngå at kommunen/fylkeskommunen legger seg på et forbruksnivå som det ikke er langsiktig dekning for.

I det finansielt rettede budsjett- og regnskapssystem i kommunesektoren inkluderes ordinære låneavdrag i de alminnelige løpende utgifter. Det er et lovfestet krav at de alminnelige løpende utgifter ikke må være større enn det som svarer til driftsinntektene. Dersom det likevel oppstår et regnskapsmessig underskudd i denne forstand, må dette dekkes av senere års driftsinntekter (jf. punkt 8.4.).

Netto driftsresultat angir hva som er til overs etter at de ordinære låneavdrag er dekket. Dette resultat må i alminnelighet være et overskudd, idet det her skal være dekning for dels obligatoriske avsetninger e.l. (f.eks. dekning av underskudd) og transaksjoner som ikke er direkte påbudt (f.eks. avsetning til et fremtidig investeringsformål).

Det finansielle system var inntil nylig enerådende for hele kommunesektoren. I 1989 ble imidlertid § 50 i kommuneloven og § 47 i fylkeskommuneloven modifisert, slik at departementet i forskrift har adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen når det gjelder budsjett og regnskap for kommunale og fylkeskommunale bedrifter med særregnskap. Det er gitt midlertidige forskrifter som gir kommunale og fylkeskommunale energiverk adgang til å legge regnskapslovens og aksjelovens regler til grunn for budsjett og regnskap. Departementet arbeider med utvidede forskrifter med sikte på at også andre kommunale/fylkeskommunale bedrifter skal kunne føre budsjett/regnskap etter slike prinsipper.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Lovutvalget drøfter om det kan være riktig å utarbeide et lovforslag med begreper og bestemmelser som er nøytrale i forhold til ulike regnskapsføringsprinsipper. Utvalget finner imidlertid dette vanskelig dersom loven skal inneholde konkrete bestemmelser om enkelte sentrale krav til økonomiske sammenhenger. Utvalget finner det riktig å lovfeste enkelte slike krav.

Regnskapssystem etter regnskapslovens og aksjelovens regler blir brukt i privat næringsvirksomhet, statlige og kommunale aksjeselskap m.v. Det har primært til hensikt å måle forbruket av produksjonsfaktorer inklusive bruk av kapitalen (depresiering/avskrivninger) satt inn i produksjonen mot verdien av de varer og tjenester som produksjonen har skapt. Resultatoversikten viser altså kostnadene for året og årsoverskudd eller årsoverskudd når kostnadene sees i forhold til driftsinntektene. Et årsoverskudd forteller om bedriften har skapt større verdier enn den har forbrukt. I tillegg gir det informasjon om bedriften har økt eller tært på sin egenkapital.

Det finansielt orienterte system som brukes i kommunesektoren fokuserer på brutto anskaffelse av midler og brutto anvendelse av midler, dvs. et budsjettrelatert system. (jf. omtalen under gjeldende rett).

Utvalget har basert sitt lovforslag på at kommunenes og fylkeskommunens budsjetter og regnskaper også i framtida skal bygge på et finansielt rettet system og ikke på et resultatorientert system i henhold til regnskapslov/aksjelov.

Det vises for øvrig til kap. 16 pkt. 5.9 i NOU 1990: 13 for en kort samlet framstilling av de punkter i utvalgets forslag som ikke harmonerer med regnskapslov/aksjelov.

For kommunale og fylkeskommunale bedrifter mener imidlertid utvalget at departementets forskrifter etter ny lov må åpne for muligheten av å basere seg på et resultatorientert regnskapssystem og foreslår formuleringer som skal sikre dette.

I begrunnelsen for valg av hvilke krav det er naturlig å lovfeste, og dermed indirekte valg av regnskapssystem, peker utvalget på at kommuner og fylkeskommuner atskiller seg fra private bedrifter ved at inntektssiden ikke gjenspeiler hva et marked er villig til å betale for de kommunale og fylkeskommunale tjenester. Inntektene består i hovedsak av skatteinntekter og overføringer fra staten samt kommunale gebyrer og avgifter og er i hovedsak politisk bestemt.

De folkevalgte handler på vegne av markedet. De fastsetter omfanget av kommunens eller fylkeskommunens tjenestetilbud, hvilken kvalitet tjenestetilbudet skal ha, og hvor mye innbyggerne skal betale for å få det. På mange områder vil innbyggerne være avhengig av å bruke en bestemt tjeneste, uavhengig av pris.

Et stort driftsresultat som kan sies å være et slags «overskudd» som følge av at inntekter er større enn utgifter i en kommune, har ikke samme betydning i en kommune/fylkeskommune som i en privat bedrift. Det kan f. eks. være et resultat av at inntektene (avgifter og gebyrer fra innbyggerne) ble vedtatt å skulle være høyere enn strengt nødvendig, men det kan også indikere at tjenestetilbudet har vært dårligere enn forutsatt.

Bestemmelsene knyttet til kommuneforvaltningens planlegging og økonomiforvaltning bygger på at folkevalgte organer skal sette rammene både for inntektene og for utgiftene. Dette gjelder ikke bare driftspostene, men også for investeringer, utlån, avdrag og bruk av nye lån osv.

Utvalget mener derfor at loven fremdeles bør bygge på det prinsipp at de folkevalgte organer skal budsjettere all tilgang på og anvendelse av midler. I utvalgets forslag til lovtekst

er dette uttrykt ved at årsbudsjettet «skal omfatte alle disponible økonomiske midler og anvendelsen av disse», jf. NOU-forslaget § 41 nr. 1.

Utvalget peker på at det idag i henhold til gjeldende lovverk er visse vanskeligheter med å trekke grensen mellom driftsformål og kapitalformål. En av vanskelighetene knytter seg til klassifiseringen av tilbakevendende utgifter av en viss størrelse. Vurderingen vil her være avhengig av forholdene i den enkelte kommune.

Utvalget mener imidlertid at den eksisterende tolkningspraksis gir en rimelig avgrensning av kommunenes og fylkeskommunenes handlefrihet, og foreslår låneadgangen knyttet til «investeringsformål» i det dette forstås med de samme begrensninger som dagens formuleringer av «lån til formål av varig verdi», (jf. kommuneloven § 51, 1. ledd nr. 2. og fylkeskommuneloven § 48 1. ledd nr. 2).

Høringsinstansene

Forholdet til ulike regnskapssystem omtales kun i få høringsuttalelser.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) mener det er riktig at man beholder det finansielt orienterte regnskapssystemet for kommunal forvaltning, men at det åpnes for at de kommunale bedriftene (organisert som særbedrifter) skal følge et resultatorientert system. NKRF presiserer i denne forbindelse at den nye kommuneloven bør si noe nærmere om adgangen til og prosedyrene vedrørende etablering av virksomheter som særbedrifter.

Norges Registrerte Revisorers Forbund (NRRF) mener at lovutvalgets utredning, når det gjelder kommunal regnskapsrapportering og revisjon, er så mangelfull at det er vanskelig å fremme forslag til endringer. NRRF etterlyser større krav til bruk av bedriftsøkonomiske vurderinger og regnskapsstandarder etter regnskapsloven. De viser i denne forbindelse til at kommunale regnskapsstandarder i flere land er utgitt av de samme standardsettende organisasjoner som setter standarder for private foretak.

Departementets merknader

Departementet slutter seg til lovutvalgets vurderinger angående lovutforming og prinsipper for budsjett- og regnskapsføring.

Ved utformingen av bestemmelse i den nye kommuneloven er det nødvendig med en avklaring om kommuner og fylkeskommuner skal kunne føre resultatorientert regnskap i tråd med regnskapslov/aksjelov, eller om en også i framtida skal benytte et finansielt orientert budsjett- og regnskapssystem. Dersom

det er ønskelig at departementet på et senere tidspunkt skal ha adgang til å fastsette budsjett- og regnskapsforskrifter mer etter de samme prinsipper som gjelder for privat næringsvirksomhet, må en i loven unngå den type bestemmelser og begreper som i dag hindrer dette. Det nevnes i denne sammenheng at Finansdepartementet har nedsatt et utvalg som skal se på regnskapsbestemmelser generelt i Norge. Utfallet av denne utredningen kan få konsekvenser for bestemmelsene om regnskapsføringen i kommunesektoren, men dette er ikke vurdert under arbeidet med lovproposisjonen. Departementet vil imidlertid vurdere om det om noen tid kan være riktig å sette igang et mer langsiktig utredningsarbeid for å vurdere prinsippene for kommunal regnskapsføring.

Skillet mellom løpende utgifter og utgifter til kapitalformål står sentralt ved regnskapsføring etter et finansielt system. Departementet har merket seg at utvalget mener at eksisterende tolkningspraksis er rimelig og legger til grunn at denne praksis også skal være retningsgivende under en ny lov. Departementet mener at gjenstander som har kort levetid, f.eks. under 2 år må kunne ses som løpende utgifter. Departementet vil vurdere å fastsette i forskrift nærmere regler om hva som er løpende utgifter og kapitalformål.

Den mest iøynefallende forskjell mellom det finansielle og det resultatorienterte system er at man i resultatregnskapene fører avskrivninger. I kommuneregnskapet føres derimot låneavdrag og avsetninger m.v. for å sikre lovens krav til finansiering av drifts- og kapitalformål.

Selv om en i de obligatoriske regnskapsoversiktene for kommunene og fylkeskommunene skal føre avdrag, og ikke avskrivninger, åpner de nye regnskapsforskriftene for at kommunene og fylkeskommunene ved hjelp av interne regnskapsposter kan beregne og føre kalkulatoriske avskrivninger og renter, på samme måte som for selskaper som fører regnskap etter aksjeloven eller regnskapsloven. Forskriftene gir derfor mulighet for å beregne reelle kostnader ved produksjon av kommunale tjenester.

8.4 OM OVERSKUDD/UNDERSKUDD, AVSETNINGER, LIKVIDITET M.V.

Gjeldende rett

Etter kommuneloven § 50/fylkeskommuneloven § 47 skal *regnskapsmessig overskudd* brukes til kapitalformål eller til dekning av underskudd. Regnskapsmessig overskudd innebærer at driftsregnskapet viser et bedre resultat enn forutsatt ved budsjetteringen. Det

framkommer således et beløp som må disponeres. Etter de någjeldende lovbestemmelser er disponeringen lagt til den ordinære budsjettbehandling som følger etter regnskapsavslutningen (2 år etter vedkommende regnskapsår da overskuddet oppstod).

Regnskapsmessig underskudd svarer i prinsippet til negativt netto driftsresultat. Netto driftsresultat framkommer etter at renter og ordinære låneavdrag er ført i regnskapet jf. omtalen i 8.3.3. Netto driftsresultat angir således hva som er til overs for avsetninger m.v. (herunder f.eks. dekning av tidligere års regnskapsunderskudd, bidrag fra driften til finansiering av årets investeringer). Er netto driftsresultat negativt, vil det si at driftsinntektene (inkl. renteinntekter) ikke er tilstrekkelig til å dekke de ordinære låneavdrag.

Fullt samsvar mellom regnskapsmessig underskudd og negativt netto driftsresultat forutsetter imidlertid at budsjetterte avsetninger m.v. blir strøket ved avslutningen av regnskapet i den utstrekning avsetningene m.v. er årsak til underskuddet. Enkelte avsetninger m.v. må imidlertid opprettholdes på tross av regnskapsunderskudd. Det er i forskriftene gitt nærmere regler om strykninger dersom det oppstår regnskapsmessig underskudd. Etter de någjeldende bestemmelser i kommunelovene kan avsetning til fond ikke strykes uten at det gjort vedtak om strykningen av kommunestyret/fylkestinget eller underordnet organ i følge delegasjon.

Regnskapsmessig underskudd skal i alminnelighet dekkes inn «2 år etterpå», tilsvarende som for disponering av overskudd. Departementet eller fylkesmannen kan godkjenne inndekking over flere år.

Det kan settes av midler til *kapitalfond* til bruk for framtidige investeringsformål og til *skattereguleringsfond*. Det kan også settes av midler til å styrke kontantbeholdningen. Skattereguleringsfondets formål er å møte kommende års stigende utgifter eller sviktende inntekter. Dette fond har således først og fremst med driftssiden å gjøre. For skattereguleringsfondet gjelder det også spesielt at det er gitt pålegg om avsetninger.

Fondene skal være innsatt i bank eller anbrakt som bestemt for umyndiges midler inntil de blir brukt til sitt formål. Denne bestemmelsen er ment å sikre at midlene er til stede i likvider når midlene skal brukes. Midlene kan ikke brukes til å forskuttere budsjettets utgifter. Kommunen/fylkeskommunen er henvist til å ta opp lån til midlertidig drift (styrking av likviditeten) når regninger ikke kan betales som følge av at inntektene for året kommer for sent inn i kassen, dette selv om kommunen/fylkeskommunen har betydelige beholdninger i fond.

Vedtak om å bruke fond til andre formål enn bestemt ved avsetningen trenger godkjenning jf. kommuneloven § 59 nr. 6/fylkeskommuneloven § 60 nr. 4.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget tar utgangspunkt i at sentrale finansielle mål for kommunens aktivitet må være på kort sikt å ha tilstrekkelig likviditet for å klare løpende utbetalinger, og på lang sikt å ha et aktivitetsnivå som står i forhold til kommunens evne til å dekke utgiftene over tid. I lovsammenheng må en vurdere krav som sikrer likviditeten samtidig som kravene til økonomisk balanse på kort sikt ikke må utformes slik at en mer langsiktig effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning vanskelig gjøres.

Utvalget viser til at mange kommuner og fylkeskommuner over flere år har vært i en situasjon der driftsinntektene knapt har dekket driftsutgifter, renter og avdrag på lån, med akkumulerende regnskapsmessig underskudd som følge. Dette har ført til økende likviditetsproblemer med økt bruk av kortsiktig opplåning/kassakreditt.

På denne bakgrunn foreslår utvalget visse lempninger i kravet om at løpende inntekter skal være minst like store som løpende utgifter årlig, men beholder kravet til å dekke inn oppståtte regnskapsmessige underskudd relativt raskt.

Utvalget har vurdert om det i loven bør sies noe om selve finansforvaltningen, men har kommet til at det vil være mest formålstjenlig at slike bestemmelser fastsettes av det enkelte kommunestyre og fylkesting.

Utvalget finner det også vanskelig å fastsette absolutte krav til omfanget av likviditeten og har også det synspunkt at god likviditetsstyring må være et klart kommunalt/fylkeskommunalt ansvar. Utvalget finner likevel grunn til å foreslå en generell bestemmelse i loven om at likviditeten bør være tilstrekkelig til å dekke løpende utbetalinger.

Dagens kommunelover innebærer at et positivt netto driftsresultat på regnskapet som avsettes til senere bruk, må benyttes til kapitalformål. Denne bindingen er etter utvalgets syn ikke i tråd med målsettingen om at kommunene/fylkeskommunene må få anledning til å se ressursbruken i sammenheng over flere år, og ikke bare i et ett-årsperspektiv. Utvalget foreslår derfor at netto driftsresultat kan avsettes til senere dekning av både driftsutgifter og investeringsutgifter. Slik avsetning skal kunne brukes allerede første år etter avsetningen.

Kommunens og fylkeskommunens anledning til å avsette til fond som også kan finan-

siere driftsutgifter, innebærer et visst avvik fra kravet om at løpende inntekter minst skal være like store som løpende utgifter hvert år. En differanse mellom utgifter og inntekter kan dekkes ved at det tas fra beholdningen. Skattereguleringsfondet etter dagens bestemmelser kan til en viss grad ha de samme funksjoner når det gjelder finansiering av driftsutgifter som avsetning etter utvalget forslag. I praksis har imidlertid skattereguleringsfond vært lite brukt, bl.a. som følge av de detaljerte bestemmelser om etablering og bruk av fondet som loven inneholder. Utvalgets forslag gir en mer fleksibel ordning hvor et slikt fond/avsetning både kan brukes til drift og investering etter kommunens egen avgjørelse.

Utvalget drøfter hvorvidt kommunestyret eller fylkestinget skal kunne binde sin fremtidige disposisjonsrett over avsatte midler ved å øremerke dem til et bestemt formål eller til kapital- eller investeringsformål. Dagens lover åpner for dette, og krever statlig godkjenning hvis avsatte midler ønskes brukt til annet formål enn det angitte, jf. kommuneloven § 59 nr. 6 og fylkeskommuneloven § 61 nr. 4. Utvalget har kommet til at selv om det kan anføres gode argumenter for en slik adgang for kommunestyret og fylkestinget, så må hensynet til det til en hver tid eksisterende flertalls handlefrihet veie tyngst. Avsetningen skal derfor gjelde så lenge det kompetente organ ikke fatter vedtak om å omgjøre det.

Utvalget foreslår at den eksisterende regel om begrensninger i disposisjonsfriheten over midler som er innkommet ved salg av fast eiendom eller større kapitalgjenstander, opprettholdes. Slike midler skal som nå, ikke kunne brukes til å dekke løpende utgifter. Hensikten er å bevare kommunens eller fylkeskommunens formue og å hindre lite forbedrede salg av kapitalgjenstander for å løse akutte likviditetsproblemer. I denne forbindelse anses ikke ekstraordinære nedbetalinger av gjeld som «løpende utgifter».

Det kan imidlertid være ekstraordinære situasjoner hvor det må anses forsvarlig eller nødvendig at en kommune eller fylkeskommune selger kapitalgjenstander for å dekke løpende utgifter, og utvalget foreslår en dispensasjonshjemmel for å imøtekomme et slikt behov. Det kan være tale om kapitalgjenstander som man ikke har noen formålstjenlig anvendelse for og som representerer en urimelig stor mengde passive midler. Dispensasjonshjemmelen må brukes med stor forsiktighet og bare i unntakstilfeller.

Utvalget foreslår å fjerne kravet i dagens lover om at regnskapsmessig overskudd bare skal kunne brukes til kapitalformål. Dagens bestemmelse stemmer dårlig med bestrebel-

sene i retning av å bryte ned årsskiftet som en sperre for den økonomiske planleggingen, og utvalget legger til grunn at større fleksibilitet her kan føre til en mer effektiv økonomiforvaltning.

Utvalget har også vurdert bestemmelsene om inndekning av regnskapsmessig underskudd. Med de økonomibestemmelsene utvalget foreslår i loven, vil et slikt underskudd inntreffe når netto driftsresultat er mindre enn null, og det samtidig ikke er mer midler igjen i den frie beholdningen. Dette innebærer at kommunen/fylkeskommunen har et aktivitetsnivå som er høyere enn inntektene tilsier. Det bør da snarest treffes tiltak for å snu utviklingen, og utvalget finner at det også i den nye loven bør være bestemmelser om når et underskudd skal dekkes inn.

Et regnskapsmessig underskudd vil først framkomme når regnskapsåret er slutt. Da vil påfølgende års budsjett normalt være sluttbehandlet i kommunen/fylkeskommunen. Dette budsjettet bør likevel om mulig revideres umiddelbart når siste års regnskap foreligger, med sikte på å snu en uheldig utvikling. Utvalget legger imidlertid til grunn at dette i mange tilfeller kan være et uhensiktsmessig strengt krav og ikke sjelden vil det også være urealistisk. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det gis generell adgang til å føre opp underskuddet til dekning i det følgende årsbudsjett, altså for regnskapsåret +2.

Etter eksisterende kommunelover kan departementet under rent særlige forhold samtykke i at dekningen blir fordelt over flere år. Utvalget peker på at med den vanskelige økonomiske situasjonen som mange av landets kommuner og fylkeskommuner befinner seg i, må en vente at det fortsatt ikke helt sjelden vil oppstå situasjoner hvor det ikke er realistisk eller rasjonelt å insistere på at underskuddet i sin helhet blir ført til dekning på et enkelt års budsjett. Etter utvalgets oppfatning vil det fortsatt være nødvendig å beholde en adgang til å foreta en mer ordnet og planmessig nedbetaling av underskuddet over flere år.

Utvalget viser til sitt forslag om en obligatorisk fireårig økonomiplan og mener det vil være riktig å overlate den nærmere vurdering av hvorvidt en slik utstrekning av nedbetalingstiden bør benyttes, til de ansvarlige politiske organer, kommunestyre og fylkesting. Utvalget foreslår derfor at kommunestyret/fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer av økonomiplanen, kan vedta at underskudd skal dekkes inn over inntil ytterligere to år, dvs. tilsammen fire år.

Høringsinstansene

Det fåtallet av kommuner som uttaler seg, er positive til en liberalisering av bestemmelsene om disponering av overskudd.

Finansdepartementet mener erfaringen med å la inndekning av underskudd gå over flere år er at kommunene utnytter dette til å utsette nødvendige avgjørelser. Finansdepartementet mener derfor at inndekningen av underskudd fortrinnsvis skal skje i samme budsjettår som regnskapet legges frem og under enhver omstendighet senest året etter at regnskapet framlegges (2 år etter at underskuddet oppstod). Det bør ikke være anledning til å disponere fra dette kravet.

Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til Kommunelovutvalgets forslag og vurderinger angående overskudd/underskudd, avsetninger og likviditet. Departementet er enig i at en viss oppmyking og forenkling av dagens regler vil være et bidrag til å legge forholdene til rette for en mer effektiv økonomisk internstyring i kommunene og fylkeskommunene. Dagens lovverk med sterk fokusering på årsperspektivet kan legge uhensiktsmessige begrensninger på mulighetene for en fornuftig tilpasning på lenger sikt. Et viktig element i denne sammenheng er innføring av obligatorisk økonomiplan. Dette innebærer en oppvurdering av det langsiktige perspektivet, og gjør det mulig å legge større vekt på de mer langsiktige krav til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning.

Departementet er enig med utvalget i forslaget om at det fritt kan avsettes midler som kan brukes til å finansiere både drift og investeringer.

Det er imidlertid nødvendig å peke på at dette stiller store krav til ansvarlighet i kommunene/fylkeskommunene. Når en kommune/fylkeskommune gjennom avsetninger har etablert et slikt fond, er det mulig å budsjette med underskudd i den ordinære drift, og saldere budsjettet med bruk av fondet. Det kan altså etableres et driftsnivå som ikke kan finansieres på lang sikt med de løpende inntekter. Det kan derfor bli nødvendig å redusere aktivitetsnivået for senere år. Bruk av avsatte midler til finansiering av driften ett år må derfor ses i et flerårig perspektiv, og departementet legger vekt på at konsekvensene av slik disponering vil bli fanget opp i økonomiplanen. Utvalgets forslag må også ses i lys av at det under eksisterende lovverk er mulig å nytte skattefordelingsfondet på denne måten. Forslaget innebærer i så måte ikke noe prinsipielt nytt. Departementet er imidlertid

enig med utvalget i at ordningen med skatte-reguleringsfond er unødig regulert.

Departementet vil også peke på at som hovedregel bør en kommune/fylkeskommune ha overskudd på driften for på den måten å kunne finansiere deler av sine investeringer. Dersom netto driftsresultat (dvs. etter betaling av renter og avdrag) er lite, betyr det at kommunen/fylkeskommunen blir svært avhengige av å lånefinansiere eventuelle investeringer. Slike forhold vil være sentrale når det gjelder å vurdere hvilke låneopptak kommunen har råd til, og vil inngå i den statlige vurderingen ved godkjenningen av kommunale låneopptak.

Dersom det er avsatt midler til bestemte formål, er departementet enig med utvalget i at et kommunestyre må stå fritt til å endre bruken uten å være bundet av tidligere vedtak.

Departementet er også enig med utvalget i at det er vanskelig å fastsette et absolutt krav til omfanget av likviditeten, og vil slutte seg til det lovforslaget som utvalget har laget.

Den vanskelige økonomiske situasjonen i kommunesektoren de siste årene har ført til store akkumulerte regnskapsunderskudd i mange kommuner og fylkeskommuner. Departementet/fylkesmannen har i en rekke tilfeller gitt dispensasjon fra gjeldende lovs krav om at regnskapsmessig underskudd skal dekkes inn på første budsjett. I St.prp. nr. 1 (1989/90) tillegg nr. 3, pekte departementet på at en til da hadde holdt strengt på at slik inndekning i alle fall måtte skje innenfor en fireårsperiode. I proposisjonen redegjorde en for at en nå ville åpne opp for en praksis der man i enkelte særlige tilfeller kunne godta en forlenget inndekningsperiode på opp til 8 år. En forutsetning ville være at kommunen/fylkeskommunen utarbeidet en forpliktende økonomisk plan for inndekning av underskudd, (jf. også rundskriv H-5/90 fra Kommunaldepartementet).

Departementet/fylkesmannen har i løpet av 1990 og 1991 gitt flere kommuner anledning til å dekke inn sine akkumulerte regnskapsmessige underskudd over en periode som strekker seg ut over fire år.

Lovutvalgets forslag innebærer en innstramming av den praksis det nå er åpnet for når det gjelder inndekningsperiodens lengde. Utvalget foreslår en absolutt grense på fire år. Departementet slutter seg til lovutvalgets forslag. Innenfor et rammeverk for økonomiforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner der det legges stor vekt på oversikt og styring også på lengre sikt, bør det kunne unngås at det oppstår så store underskudd at en lengre inndekningsperiode tvinger seg fram. Depar-

tementet antar også at en absolutt regel om tidsbegrensning kan være en støtte i kommunenes/fylkeskommunenes planleggingsarbeid.

Lovutvalget foreslår fjernet kravet om statlig godkjenning av forlenget inndekningsperiode. Departementet er enig i dette. I praksis har det vist seg vanskelig å håndheve dispensasjonsadgangen på en restriktiv måte. Det er ikke statlig godkjenning/ikke godkjenning som er avgjørende for den faktiske underskuddinndekning, men kommunens/fylkeskommunens egen evne og vilje til å gjennomføre de nødvendige tilpasningstiltak. Departementet antar at den fastsatte lovlighetskontrollen av kommunenes budsjetter kombinert med statlig godkjenning av låneopptak i kommuner og fylkeskommuner, vil være et vesentlig mer effektivt virkemiddel for å sikre at nødvendig økonomisk tilpasning skjer.

Regler om avsetninger og overskudd/underskudd er tatt inn i §§ 48 og 49 i departementets lovforslag.

8.5 LÅNEOPPTAK

Gjeldende rett

a) Alminnelige regler

Etter dagens kommunelover har en kommune/fylkeskommune anledning til å ta opp lån for å finansiere investeringer, jf. kommuneloven § 51/fylkeskommuneloven § 48. På visse vilkår kan det lånes både til rentable formål og til formål av varig verdi eller til uforutsette formål. Loven åpner videre for låneopptak til konvertering av eldre gjeld og til inntekt for lånefond. Lån for å finansiere driftsutgifter, kan bare opptas når lånet tilbakebetales på det løpende budsjett.

I forbindelse med opptak av lån må det også gjøres vedtak om hvordan lånet skal avdras. Avdragstiden knyttes til formål og levetid og hvor ofte en tilsvarende utgift melder seg. En hovedregel er maksimalt 40 år for rentable formål og 20 år for annet.

Loven forutsetter at kommunen skal ha en så god kontantbeholdning at behovet for lån til midlertidig drift/kassakreditt kan begrenses til å ta toppene av utbetalingene gjennom året. Slike lån forutsettes derfor betalt tilbake innen årets utgang. Opptak av lån til midlertidig drift og tilbakebetaling føres ikke i budsjettet eller i drifts- eller kapitalregnskapet, bare i balanseregnskapet. Bestemmelsen praktiseres imidlertid slik at låneforholdet nok kan vare noe lengre enn 1 år, f.eks. 5 år, men lånet må likevel betales tilbake hvert år ved slutten av året. Det kan ikke, slik lovbestemmelsene er forstått, i en normalsituasjon

opptas vanlige avdragslån til å styrke likviditeten.

Flere kommuner og fylkeskommuner har de siste årene hatt likviditetsmangel som følge av betydelige regnskapsunderskudd. En rekke kommuner og fylkeskommuner har fått dispensasjon fra lovens krav om underskuddsinndekning og har fått anledning til å dekke inn regnskapsunderskudd over flere år. På denne bakgrunn gjennomgikk derfor departementet i rundskriv H-22/90 tolkningen av bestemmelsen om likviditetslån. Konklusjonen ble at det er anledning til å oppta likviditetslån med faste årlige avdrag innenfor den perioden som fastsettes i medhold av kommuneloven § 50/fylkeskommuneloven § 47 - begges fjerde ledd. Beløpets størrelse kan maksimalt tilsvare størrelsen av det akkumulerte underskuddet, og avdragene de enkelte år må minst være lik det årlige beløp som underskuddet blir inndekket med.

Vedtak om å ta opp lån må gjøres av kommunestyret/fylkestinget, jf. kommuneloven § 24 nr. 4/fylkeskommuneloven § 26 nr. 3. Det kan likevel delegeres til formannskapet/fylkesutvalget å avtale eller godkjenne de nærmere vilkår.

b) Godkjenning av låneopptak

Vedtak om å ta opp lån trenger godkjenning av Kongen, jf. kommuneloven § 59 nr.1/fylkeskommuneloven § 60 nr. 1. Uten slik godkjenning er ikke låneopptaket rettsgyldig. Unntatt fra godkjenning er låneopptak i statsbanker, offentlige fond eller andre statsmidler. For så vidt angår fylkeskommuner, kan Kongen bestemme at låneopptak under visse beløpsgrenser ikke trenger godkjenning. For tiden gjelder et fribeløp på 5 mill. kroner pr. prosjekt. Godkjenningsmyndigheten er delegert til fylkesmannen når det gjelder kommuner og til departementet når det gjelder fylkeskommuner, jf. kgl. res. av 26. mai 1989. I forbindelse med lånegodkjenningen kan det som vilkår for godkjenningen fastsettes avdragstid og avdragsmåte. Det trengs også godkjenning på vedtak om å bruke midler som i første omgang er lånt inn uten nærmere formålsangivelse til et «lånefond», eller bruke lånte midler til andre formål enn bestemt ved den opprinnelige lånegodkjenning. Videre kreves etter lovbestemmelsene bl.a. godkjenning når det er vedtatt å kjøpe eiendom eller sette i verk et tiltak som vil gjøre det nødvendig å bruke lånemidler.

Kommunestyret kan med $\frac{2}{3}$ flertall vedta å anke fylkesmannens avslag på å godkjenne låneopptak inn for departementet, jf. ovennevnte kgl. res.

Kommunelovutvalgets vurdering og forslag

a) Alminnelige regler

Kommunelovutvalget mener at kommunene og fylkeskommunene fortsatt bør ha anledning til å oppta lån, men som nå skal lån bare benyttes til å finansiere investeringer, jf. NOU-forslaget § 46. Kommuner og fylkeskommuner skal som hovedregel ikke ha anledning til å låne til drift. Utvalget foreslår lovfesting av et krav om at kommunens/fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde ikke må være større enn forsvarlig sett ut fra balansen i årsbudsjettet og økonomiplan.

Utvalget foreslår i forbindelse med bestemmelsene om avsetninger på budsjettet, å videreføre begrensningen om at midler som innkommer ved salg av fast eiendom eller av andre kapitalgjenstander, ikke kan brukes til å dekke løpende utgifter. Dette vil hindre at lånemidler indirekte nyttes til drift.

Utvalget har vurdert nærmere bestemmelsene om opptak av vanlig avdragslån til dekning av tidligere oppståtte regnskapsmessige underskudd og til styrking av kontantbeholdningen. Dagens bestemmelser er formulert slik at de ikke tar hensyn til muligheten for at en kommune eller fylkeskommune, som følge av beslutninger basert på sviktende forutsetninger i fortid, kan ha kommet i en situasjon hvor den nødtvunget har et noe mer langvarig behov for lån til drift. Som oftest har dette sin årsak i oppståtte regnskapsmessige underskudd som i praksis har blitt finansiert via likviditetslån/kassakreditt

Utvalget har kommet til at i de tilfeller der kommuner eller fylkeskommuner foretar inndekning av slike underskudd over flere år, må det som i dag være anledning til å ta opp vanlig avdragslån istedenfor en fortsatt finansiering via kassakredittløsninger av de framførte deler av underskuddet. Avdragstiden for lånet må være lik eller kortere enn den inndekkingstiden kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt, jf. omtalen bak av utvalgets forslag om at kommunestyret/fylkestinget selv skal kunne vedta en begrenset forlengelse av inndekningsperioden.

Utvalget foreslår at lovbestemmelsene utformes slik at kommunen kan ta opp lån til investeringsformål og konvertering av eldre gjeld. En slik låneadgang bør som i dag også omfatte muligheten til å låne til lånefond. Med «investeringsformål» menes kommunale/fylkeskommunale investeringer, slik at det ikke kan tas opp lån til f.eks. delfinansiering av idrettsanlegg som kommunen ikke er eier av. Slike engasjement må eventuelt skje på andre måter. I tillegg foreslår utvalget at det som i dag skal gis anledning til å ta opp likviditetslån dersom dette betales tilbake innen

utgangen av året, samt som nevnt foran, i tilknytning til regnskapsmessig underskudd.

Utvalget har vurdert om de nåværende bestemmelsene i kommuneloven § 51 og fylkeskommuneloven § 48 tredje og fjerde ledd om lånenes avdragstid bør videreføres i de nye bestemmelsene. Det finansielle systemet i kommuneregnskapet inneholder ikke begrepet kapitalslit/avskrivninger, og er ikke et resultatregnskap av den typen som brukes i ordinær forretningsdrift, jf. drøftingen i avsnitt 8.3. Utvalget peker på at dersom en kommune ikke tar hensyn til de underliggende reelle kostnadsforholdene, vil kommunen/fylkeskommunen før eller siden få et negativt driftsresultat fordi investeringsbehovet øker når kapitalutstyret er nedslitt. Utvalget vil ikke lovfeste særskilt krav til beregning av kapitalslit, men overlate til kommunen/fylkeskommunen selv å ta hensyn til dette i økonomiplanen og årsbudsjettet.

Dagens bestemmelser inneholder krav om bl.a. maksimal løpetid for lån på henholdsvis 40 år og 20 år etter låneformål. Slike maksimumsgrenser kan ha liten sammenheng med låneformålens levetid og dermed kostnadene ved bruk av kapitalen. På den ene siden har ofte investeringsformålene svært lang levetid, f.eks. skolebygninger og administrasjonsbygg. På den annen side har enkelte investeringsformål levetid på bare noen få år, f.eks. kjøretøy og maskiner. Utvalget peker også på at ettersom deler av en investering ofte dekkes av egenkapital vil det ikke være tilstrekkelig å regulere avdragstiden på eksterne lån for å ivareta kostnadsvurderinger ved bruk av kapitalen.

Utvalget peker på at kravet om at driftsinntekter skal dekke driftsutgifter og avdrag på lån, får et noe svakere innhold dersom det blir mulig å redusere de årlige avdragene gjennom lånekonvertering, uten begrensning for antall år lånet samlet kan løpe. Utvalget viser imidlertid til sitt forslag om at kommunens/fylkeskommunens gjeldsbyrde ikke må være større enn det som kan anses forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjettet/økonomiplan, og har på denne bakgrunn funnet det u hensiktsmessig å opprettholde bestemmelser om maksimal avdragstid på lån.

b) Godkjenning av låneopptak

Utvalgets flertall mener at de erfaringer man har gjort med gjeldende regulering av kommunale og fylkeskommunale låneopptak, viser at statlig godkjenning av låneopptak er en lite effektiv måte å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning i kommuner og fylkeskommuner på. Tvert imot er det grunn til

å tro at godkjenningsordningen har skapt et element av ansvarspulverisering. Flertallet vil også vise til at de erfaringer man har gjort med statlig godkjenning som garanti mot uforsvarlig kommunal- eller fylkeskommunal økonomiforvaltning, langt fra har vært overbevisende.

Flertallet har vurdert mindretallets forslag om godkjenning av en låneramme (omtalt nedenfor), men finner den foreslåtte ordning komplisert og vanskelig å praktisere. Den forsvarlighetskontroll som fortsatt vil være nødvendig overfor en del kommuner og fylkeskommuner, vil etter flertallets mening ivareta bedre gjennom ordningen med legalitetskontroll av budsjett med tilhørende økonomiplan.

Flertallet mener det vil gi klarere linjer og være mer egnet til å mobilisere de folkevalgte ansvarsfølelse om man overlater det hele og fulle ansvar for vurderingen av forsvarligheten av låneopptak, til det enkelte kommunestyre eller fylkesting. Flertallet vil i denne forbindelse også vise til at de nye bestemmelsene om økonomiplan krever at det utarbeides en oversikt over samlet gjeldsbyrde og over utgifter til renter og avdrag i de kommende år.

Utvalgets *mindretall* (to medlemmer) foreslår å opprettholde godkjenning, men i en noe annen form enn i dag. Mindretallet peker på at uten lånegodkjenning vil staten i realiteten ha gitt fra seg sitt eneste konkrete virkende tiltak som kan bidra til å rette opp en uholdbar ubalansesituasjon i en kommune/fylkeskommune. Dagens lånegodkjenning er imidlertid ikke etter disse medlemmers oppfatning tilfredsstillende, bl.a. fordi systemet med godkjenning av enkeltlån er tungvint og arbeidskrevende.

Mindretallet foreslår et system hvor det fastsettes en øvre ramme for hver kommune og hver fylkeskommune. Det skal så føres et register over alle låneopptak. Lånerammen fastsettes på grunnlag av økonomiplan, årsbudsjett og gjeldsoversikt.

Hvis lån utbetales til tross for at lånet ligger utenfor rammen, skal utlåner ikke kunne kreve rente og avdrag på lånet, og det påløper ikke rente på lånet, så lenge lånet fortsatt ligger utenfor den godkjente låneramme.

Disse medlemmene mener at ovenstående ordning vil gi den enkelte kommune/fylkeskommune mulighet til å forholde seg til kredittmarkedet ut fra klare forutsetninger om egne rammer. Samtidig vil ovenstående system, håndhevet på en konsekvent måte, gi en langt bedre styring med den økonomiske utvikling i den enkelte kommune/fylkeskommune.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har i liten grad synspunkter på Kommunelovutvalgets alminnelige bestemmelser om opptak av lån. Når det gjelder behovet for statlig godkjenning av låneopptak, har en rekke høringsinstanser uttalt seg.

Det er delte meninger blant departementene angående behovet for lånegodkjenning. Kommunaldepartementet vil spesielt nevne merknader fra Finansdepartementet som anser klare regler for kommunenes låneopptak som et sentralt element i et lovverk som skal sikre stabilitet og langsiktig balanse i kommunenes/fylkeskommunenes økonomi. Kommunene/fylkeskommunene er ikke underlagt de samme markedsmessige og institusjonelle rammebetingelser som øvrige økonomiske aktører, og som gir incentiv til nødvendige korreksjoner dersom det utvikler seg ubalanse mellom inntekter og kostnader. Lånegodkjenningen vil være det viktigste virkemiddel staten har for å sikre at det ikke får utvikle seg strukturelle ubalanser i den enkelte kommunes økonomi.

Finansdepartementet finner ikke forslaget fra mindretallet i utvalget om godkjenning av en årlig låneramme tilfredsstillende. Dette departement mener at det ikke må åpnes for å ta opp lån utover den fastsatte lånerammen. Det må videre kunne stilles eksplisitte krav til nedbygging av gjeld. Ut fra departementets/fylkesmannens behov for løpende kontroll støtter imidlertid Finansdepartementet forslaget om å opprette et sentralt låneregister og tilhørende registreringsplikt for kommunelån.

Finansdepartementet mener at viktige prinsipper for godkjenning av kommunenes opplåning for det første bør være at den samlede gjeldsbyrde skal tilpasses kommunens bæreevne. Videre må den samlede gjeld ikke under noen omstendigheter overstige kommunens samlede realkapital og/eller øvrige anleggsmidler, der realkapitalen/anleggsmidlene vurderes etter stabile og konservative vurderingsprinsipper. Videre må gjelden bygges ned i takt med depresieringen av den lånefinansierte realkapital.

Kommunenes Sentralforbund anser godkjenning av lån som inngrep i det kommunale selvstyret. Sentralforbundet mener imidlertid at det bør utvikles kriterier som kan begrense låneopptak, dersom evnen til å betjene gjeld ikke er til stede i tilstrekkelig grad.

Norsk Kommunerevisorforbund støtter i hovedsak forslaget om bortfall av godkjenningsordningen, mens Norges kemner- og kommunekassererforbund støtter mindretallets forslag om lånerammer og låneregister.

Norsk rådmannsforum støtter forslaget om at lånegodkjenning skal falle bort. Norske siviløkonomers forening er enig i at lånegodkjenning i dagens form oppheves. Det må klargjøres hvordan en ordning med lånerammer skal praktiseres.

Kommunalbanken går inn for fortsatt godkjenning av låneopptak i form av lånerammer. Den norske bankforening går sterkt mot forslaget fra mindretallet om å belaste långiver for kostnadene dersom lån er gitt utover godkjent ramme.

Fylkesmennene går i en fellesuttalelse inn for mindretallsforslaget om lånerammer. Fylkesmannen i Hedmark mener at rammene også må omfatte lån i offentlige banker o.l.

Fylkeskommunene er alle utenom to enig i at lånegodkjenning skal falle bort.

Flertallet av kommunene kommer ikke inn på spørsmålet, noe som må oppfattes som støtte til forslaget om at lånegodkjenning skal falle bort. Et 20-talls kommuner går inn for en liberalisering, men da i form av lånerammer.

Departementets merknader

a) Om adgangen til å ta opp lån

Utvalget har i sin utredning gitt en omfattende drøfting av en rekke forhold i det økonomiske samspillet mellom kommunesektoren og staten. De viktigste elementene er også drøftet i pkt. 8.2 foran.

Departementet slutter seg til lovutvalgets vurderinger og forslag når det gjelder adgangen til å ta opp lån og de prinsipielle retningslinjer for avgrensning av gjeldsbyrden. Utvalgets forslag innebærer opprettholdelse av eksisterende rammebetingelser på dette området, bl.a. i hvilke tilfelle det er mulig å ta opp lån til likviditetsformål.

b) Særskilt om valutalån m.v.

Etter gjeldende rett har kommuner og fylkeskommuner som hovedregel ikke adgang til å foreta disposisjoner som i nevneverdig grad medfører valutarisiko. Bl.a. er det forbudt å ta opp eller garantere for valutalån. (Jf. Norges Banks forskrift om valutaregulering av 27. juni 1990 kap. 13 og Finansdepartementets forskrift om delegering av myndighet til Norges Bank av 22. juni 1990. Forskriften er gitt med hjemmel i Lov om valutaregulering av 14. juli 1950 nr. 10.) Finansdepartementet har myndighet til å dispensere fra forskriften. Dispensasjonsadgangen er imidlertid brukt meget restriktivt. Således er det etter at forskriften ble endret i 1990, ikke gitt noen dispensasjoner.

Kommuner/fylkeskommuner har ikke nevneverdige driftsinntekter eller driftsutgifter i

utenlandsk valuta og har dermed ikke noe alminnelig behov for å benytte valutainstrumenter i kurssikringsøyemed. Kommunal valutaopplåning innebærer at kommunen/fylkeskommunen påtar seg en kursrisiko som vil utgjøre et destabiliserende element i kommunens/fylkeskommunens løpende utgifter. De færreste kommuner/fylkeskommuner besitter den innsikt i internasjonale kapitalmarkeder som er nødvendig for å vurdere de risiki som følger med valutalån. Det er derfor fare for at endringer i valutakursene i mange tilfeller vil mer enn oppveie fordelene med at renten kan være lavere i en annen valuta.

På denne bakgrunn vil departementet foreslå å ta inn i loven en bestemmelse om at det ikke er anledning til å oppta lån i fremmed valuta. Dette innebærer imidlertid ikke at kommunen/fylkeskommunen vil være avskåret fra å ta opp lån i utenlandske låneinstitusjoner. Det kreves bare at forpliktelsen må lyde på norske kroner.

Valutaloven og restriksjonene der, er begrunnet i generelle penge- og valutapolitiske hensyn. Den restriktive holdning overfor kommuner og fylkeskommuners valutaeksponering er begrunnet i rene kommuneøkonomiske hensyn. Bestemmelsene som regulerer kommunenes/fylkeskommunenes adgang til å ta opp valutalån m.v., hører derfor naturlig hjemme i kommuneloven og ikke i valutaloven. Departementet foreslår av den grunn å flytte disse bestemmelsene fra valutaloggivningen til kommuneloven. Dette gjøres ved at det i tillegg til et lovforbud mot lån i fremmed valuta, tas inn i kommuneloven en hjemmel for Kongen til å gi forskrifter om kommunens/fylkeskommunens adgang til å foreta disposisjoner i valuta generelt. Bestemmelsene i valutaforskriftens kap. 13 vil deretter bli opphevet samtidig med at det gis en egen forskrift om kommuner/fylkeskommuners adgang til valutaeksponering. Forskriften vil i all hovedsak ha samme innhold som den gjeldende, med unntak av adgangen til å dispensere fra forbudet i loven.

c) Godkjenning av låneopptak

Som nevnt i punkt 8.2 må dagens godkjenningsbestemmelser ses som et forsøk på, i forkant å unngå at ubalansesituasjoner av den art som er beskrevet over, skal oppstå. Som utvalget peker på har det på mange områder skjedd betydelige endringer siden disse bestemmelsene ble laget. Det viktigste er kanskje at kompetansen når det gjelder økonomiforvaltning i kommunene er høyere enn tidligere. Det kan derfor reises spørsmål ved om det fremdeles er behov for slike bestemmelser.

Departementet er enig med lovutvalget i at ansvarsforholdene ville framstå som klarere dersom det ikke eksisterte en godkjenningsordning. Det må imidlertid understrekes at selv med en godkjenningsordning er det ingen tvil om at ansvaret for kommunens/fylkeskommunens økonomi ligger hos kommunestyret/fylkestinget, og at dette også omfatter vurdering av låneopptak i forhold til kommunens økonomiske evne. Den statlige godkjenningen er ment som en sikkerhetsventil, og innebærer på ingen måte at staten «garanterer» for kommunale låneopptak.

Det kan også argumenteres for at eksistensen av en godkjenningsordning i seg selv kan bidra til en grundig gjennomtenkning og vurdering av mulige låneopptak i kommunale og fylkeskommunale organer, ut fra det synspunkt at det ikke er grunn til å planlegge prosjekter som med stor sannsynlighet ikke vil bli godkjent.

Lånegodkjenningsordningen er det eneste klare og praktisk brukbare virkemiddel staten har overfor kommuner og fylkeskommuner som ikke driver en ansvarlig økonomiforvaltning. Adgangen til å ta opp lån innebærer at den enkelte kommune og fylkeskommune kan stille seg slik at den på lenger sikt får problemer med å opprettholde et tilfredsstillende tjenestetilbud. Store låneopptak kan føre til at utgifter til renter og avdrag i årene framover vil legge beslag på en for stor del av kommunens inntekter. I tillegg kan investeringene trekke med seg driftsutgifter som også vil redusere handlefriheten. Blir problemene i en kommune/fylkeskommune store nok, kan resultatet være at kommunen/fylkeskommunen må redusere aktiviteten på viktige sektorer i et slikt omfang at virkningene for innbyggerne blir uakseptable. I en slik situasjon vil det være et sterkt press på staten for å gripe inn med økte overføringer. I punkt 8.2 foran er nærmere drøftet hvordan dette på en uhensiktsmessig måte kan gripe inn i statens fordelingspolitikk overfor kommunene og fylkeskommunene, og hvis dette gjelder mange, påvirke den samlede etterspørselspolitikken på en utilsiktet måte. De uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser av at staten settes i en økonomisk presssituasjon i forhold til en enkeltkommune, eller i forhold til hele sektoren, er så store at departementet finner det riktig å videreføre en ordning med statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale låneopptak. Departementet legger også vekt på at flere høringsinstanser støtter dette synet. En viser bl.a. til Finansdepartementets uttalelse og til uttalelsen fra fylkesmennene som i dag har hovedansvaret for å følge økonomiforvaltningen i de enkelte kommuner.

Departementet understreker imidlertid at lånegodkjenningsordningen bare vil være ett av flere virkemidler i statens arbeid med økonomiforvaltningen i den enkelte kommune og fylkeskommune. Særlig i forhold til mindre kommuner vil staten, ikke minst i forbindelse med gjennomgang av årsbudsjett og økonomiplan, kunne være en mer aktiv medspiller gjennom råd og veiledning i forkant av den kommunale beslutningsprosessen. Det vises også til at departementet foreslår å opprettholde statlig lovlighetskontroll av årsbudsjett og økonomiplan i kommunene, jf. pkt 8.3.

Departementet vil etter dette se nærmere på hvordan godkjenningsordningen bør utformes.

Ulike ordninger med mer uformelt fastsatte lånerammer praktiseres allerede i dag i departementet og ved flere fylkesmannsembeter. Fastsettingen av lånerammen følges opp med godkjenning av det enkelte lånevedtak.

Departementet finner at ordninger med *lånerammer* kan være et meget nyttig hjelpemiddel ved lånegodkjenningen. Det er imidlertid etter departementets oppfatning noen forhold som gjør det vanskelig å gå inn for en godkjenningsordning med lånerammer utformet slik som mindretallet i utvalget foreslår det. Viktigste er:

- Ordningen krever etablering av et lånerregister. Etablering og drift av et slikt register vil være en komplisert og omfattende administrativ oppgave som kan komme til å kreve betydelige ressurser både på sentralt og lokalt plan.
- En ordning med formelt fastsatte lånerammer kan i for stor grad overføre ansvaret for å avgjøre hva som er ansvarlig opplåning til statlig myndighet.
- Ordningen krever en eller annen form for automatisk sanksjon i forhold til långiver dersom det blir gitt lån utover rammen.

Departementet finner ut fra det som er sagt over, ikke å ville foreslå en ordning basert på lånerammer slik utvalgets mindretall foreslår det. Departementet vil istedet foreslå en tillempet ordning fortsatt basert på godkjenning av det enkelte lån. En slik ordning vil ikke kreve at det opprettes et omfattende kommunelånsregister.

Departementet er enig med utvalgets mindretall i at lånegodkjenning må baseres på en vurdering av kommunens/fylkeskommunens langsiktige økonomiske bæreevne sett i lys av økonomiplan, årsbudsjett og gjeldsoversikt. Departementet vil foreslå at godkjenning av lån kan skje i forbindelse med den årlige gjen-

nomgang av økonomiplanen og årsbudsjettet. Det blir her sentralt at årsbudsjettet alltid følges av en oppdatert økonomiplan. Hovedregelen vil være at alle låneopptak krever godkjenning. For de kommuner/fylkeskommuner som ikke planlegger større låneopptak enn det som er forsvarlig, kan det gis godkjenning ved budsjettgjennomgangen. Godkjenningen gis da for de lån som er ført opp på budsjettet til de budsjetterte investeringer. Dersom statlig myndighet ikke finner foreslåtte låneopptak å være innenfor et forsvarlig nivå, må kommunen/fylkeskommunen behandle budsjettet på nytt med sikte på at kommunen/fylkeskommunen selv fremmer et nytt forslag som kan godkjennes. Dersom det i spesielle situasjoner er nødvendig å ta stilling til låneopptak før statlig myndighet finner budsjettet i samsvar med lovens krav, må kommunen/fylkeskommunen søke om godkjenning av enkeltlån gjennom året på linje med dagens regler.

Dersom det skjer vesentlige endringer i de økonomiske forutsetningene når det gjelder inntekter eller utgifter utover det som ligger i budsjettet, forutsettes det at dette meddeles statlig myndighet slik at en evt. tidligere godkjent låneramme kan vurderes i lys av nye forutsetninger.

Låneopptak i statsbanker, offentlige fond eller andre statsmidler trenger ikke statlig godkjenning etter dagens kommunelover. Det er i dag særlig Kommunalbanken og Husbanken av slike statlige institusjoner som gir lån til kommuner og fylkeskommuner. Erfaringene fra senere år har vist et klart behov for å se lån fra statsinstitusjoner i sammenheng med øvrige låneopptak. Dette er bl.a. en konsekvens av den økte fristilling kommuner og fylkeskommuner har fått, bl.a. gjennom innføringen av inntektssystemet. Kommunalbanken har i lys av dette innført som praksis å innhente uttalelse fra henholdsvis departementet eller fylkesmannen ved søknadsbehandlingen. Departementet ser det som et klart bidrag til bedre samordning av den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner, at en også legger opp til godkjenning av lån i statsinstitusjoner og vil derfor ikke videreføre dette unntaket i lovforslaget.

I lys av den praksis det legges opp til for lånegodkjenning, hvor samlede låneopptak ses i sammenheng med budsjett og økonomiplan, finner ikke departementet det hensiktsmessig å opprettholde bestemmelsen om at låneopptak i fylkeskommunen under visse beløpsgrenser kan unntas fra godkjenning.

Selv om departementet foreslår å opprettholde kravet om godkjenning av låneopptak som angitt ovenfor, innebærer ikke dette for-

slag en videreføring av bestemmelsene om godkjenning i någjeldende kommunelov § 59 nr. 2-7 og fylkeskommuneloven § 60 nr. 2-6.

I likhet med lovutvalget mener departementet at antallet godkjenningsordninger bør reduseres. Behovet for slik detaljert godkjenningshjemmel er heller ikke i samme grad tilstede når kommunene/fylkeskommunene blir pålagt å utarbeide økonomiplan, de må følge budsjett og regnskapsforskrifter og departementet får vid adgang til å kreve opplysninger og kan gå inn å prøve lovligheten av hvert vedtak.

Forslaget om lånegodkjenning innebærer, i likhet med någjeldende kommunelovgivning, at vedtak om opptak av lån ikke er gyldig før statlig myndighet har godkjent det. En låneavtale er derfor ikke bindende før fra det øyeblikk lånegodkjenning gis.

d) Nedbetaling av gjelden

Dagens lover med bestemmelser om maksimal avdragstid sikrer at gjeldsnedbetaling finner sted i kommuner og fylkeskommuner. Lovutvalget foreslår at bestemmelsene om maksimal avdragstid fjernes. Utvalget mener at en kommune og fylkeskommune selv må sørge for den nødvendige nedbygging av gjeld ut fra den foreslåtte generelle bestemmelse om at samlet gjeldsbyrde ikke må være større enn det som kan anses forsvarlig ut fra balansen i budsjettet og økonomiplan.

Finansdepartementet legger i sin høringsuttalelse stor vekt på at lovverket må inneholde klare regler som sikrer stabilitet og langsiktig balanse i kommunenes økonomi. Det vises til at kommuner og fylkeskommuner ikke er underlagt de samme markedsmessige og institusjonelle rammebetingelser som øvrige økonomiske aktører. Långivers risikovurdering vil aldri være så streng for en kommune/fylkeskommune som for en privat bedrift.

Finansdepartementet foreslår et regelverk for kommunale låneopptak basert på tre prinsipper:

- Den samlede gjeldsbyrde må tilpasses kommunenes bæreevne
- Samlet gjeld må ikke overstige kommunens samlede realkapital
- Gjelden må bygges ned i takt med lånefinansiert realkapital

Gjeldende kommunelovgivning ivaretar langt på vei disse prinsippene. Ordningen med lånegodkjenning tar utgangspunkt i pkt.

- Bestemmelsen om hva det kan lånes til dekker pkt. b), og bestemmelsene om maksimal avdragstid ivaretar intensjonene bak pkt. c).

Finansdepartementet foreslår at det innføres bestemmelser i kommuneloven - eller med hjemmel i loven, i hovedtrekk basert på at en kommunes/fylkeskommunenes samlede nettogjeldsøkning gjennom budsjettåret ikke skal overstige investeringer i anleggsmidler fratrukket depresieringen av realkapitalen og eventuelle nedskrivninger av øvrige anleggsmidler. Verdiansettelsen av realkapitalen bør baseres på en lineær avskrivning av kostprisen over antatt løpetid. En mer eller mindre differensiert oppdeling av investeringskategorier med tilhørende avskrivningstid bør utarbeides av Kommunaldepartementet, dog slik at avskrivningstiden for alle investeringskategorier ligger innenfor maksimal avdragstid i gjeldende lov. Finansdepartementet viser til at bestemmelser utformet på dette grunnlag kan gi kommunene og fylkeskommunene større fleksibilitet i sammensetning av låneporteføljen og dermed en noe utvidet mulighet til å redusere lånekostnadene.

Kommunaldepartementet er enig i hovedinnholdet i Finansdepartementets vurderinger. En forsvarlig styring av den økonomiske utviklingen i kommunesektoren og dermed i den enkelte kommune og fylkeskommune, er ikke forenlig med fjerning av faste regler for minimums gjeldsnedbetaling. De store samfunnsøkonomiske konsekvenser av økonomisk ubalanse i kommunesektoren, sammen med erfaringene fra senere år med i hvilken grad kommuner og fylkeskommuner fatter lånebeslutninger på bakgrunn av en realistisk vurdering av egen økonomisk evne, understøtter dette.

Departementet finner det imidlertid ikke riktig nå å innføre regler utformet på det grunnlag Finansdepartementet anbefaler. Den viktigste årsaken til dette er at forslaget bryter med den regnskaps- og budsjetteringsmåte i kommunesektoren som både den eksisterende loven og det nye lovforslaget forutsetter, jf. omtale i avsnitt 8.3. Sentralt her står kravet om at all tilgang på og bruk av midler skal registreres, og at løpende inntekter skal være minst like store som løpende utgifter. Dette inkluderer også avdrag på lån. Det kommunale regnskaps- og budsjetteringssystemet muliggjør forholdsvis enkle lovfestede regler som sikrer bevaring av realkapitalen kombinert med kontroll med likviditetssituasjonen i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Finansdepartementets forslag innebærer at «bedriftsøkonomiske» avskrivninger må innføres som hjelpestørrelser for å avlede de minimumskrav til netto gjeldsavdrag som skal føres i driftsregnskap og -budsjett. Kommu-

naldepartementet finner at en slik endring ikke bør foretas uten at en samtidig vurderer en mer fullstendig overgang til regnskapsføring etter regnskapslovens og aksjelovens prinsipper. En slik overgang vil kreve en grundig utredning og vurdering. Kommunelovutvalget har ikke vurdert og drøftet dette. En viser også til at de kommunale budsjett- og regnskapsforskrifter nettopp har gjennomgått en omfattende revisjon. Nye forskrifter trådte i kraft 1.1.91. En ny omfattende revisjon kort tid etter dette, kan få klare samfunnsmessige konsekvenser i form av manglende oversikt over og innsikt i den kommunaløkonomiske utviklingen både nasjonalt og i den enkelte kommune og fylkeskommune. Departementet vil imidlertid vurdere om det om noen tid kan være riktig å sette igang et mer langsiktig utredningsarbeid for å vurdere prinsippene for kommunal regnskapsføring.

Departementet vil derfor foreslå at man som i eksisterende lovverk sikrer gjeldsbetaling gjennom krav til maksimal avdragstid for ulike investeringskategorier. Dette vil ta vare på intensjonene bak Finansdepartementets forslag.

I dagens lovverk er kravene til maksimal avdragstid direkte lovfestet. Etter departementets syn kan det være hensiktsmessig at regler for avdragstid og eventuelt periodisering av avdragene fastsettes ved forskrift gitt av departementet. Ved utarbeidelsen av slike forskrifter vil departementet vurdere om det skal angis maksimale avdragstider i forhold til en noe mer differensiert oppdeling av låneformål enn i dagens lover. Slike regler må utformes under hensyntagen til dagens bestemmelser og praksis. Forskriftene må også kunne gjelde bruk av lånefond, ellers ville intensjonene bak reglene lett kunne gjøres illusoriske.

8.6 GARANTIFORPLIKTELSER

Gjeldende rett

Etter kommunelovens § 52/fylkeskommunelovens § 49 kan en kommune/fylkeskommune garantere for andres økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal interesse eller er forutsatt i lov eller stortingsbeslutning.

Kommunen kan i alminnelighet bare garantere for økonomiske forpliktelser når det er stilt realsikkerhet for disse av andre enn kommunen.

I forbindelse med garantien må det også gjøres vedtak om hvor lenge den skal vare. Tiden må ikke settes lenger enn strengt tatt nødvendig, og under ingen omstendighet lengre enn 40 år hvis ikke lov eller stortingsbeslutning forutsetter noe annet.

I følge departementets rundskriv H-5/84 skal det ved statlig godkjenning av garantistillelse foretas en nøye vurdering når det gjelder både garantiformål, og risikovurdering. Det understrekes at det ikke er nok med en *alminnelig* (fylkes)kommunal interesse. Videre søkes det unngått at (fylkes)kommuner garanterer for lån til næringsformål.

Vedtak om å stille garanti må gjøres av kommunestyret/fylkestinget. Dette kan likevel delegeres formannskapet/fylkesutvalget dersom kommunestyre/fylkesting har vedtatt maksimumsrammer og alminnelige vilkår.

Kommunalt/fylkeskommunalt vedtak om garanti skal *godkjennes* av Kongen. Denne godkjenningsmyndigheten er delegert til Kommunaldepartementet og fylkesmannen, (jf. kgl. res. av 26. mai 1989.) Vedtak om garantier for lån i statsbanker, offentlige fond eller andre statsmidler er unntatt fra krav om godkjenning. For såvidt angår fylkeskommuner gjelder på tilsvarende måte som for lån, at garantier for lån inntil 5 mill. kroner er unntatt fra godkjenning.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget peker på at det i hovedsak gis garantier ut fra fem ulike formål: i forbindelse med kommunens ansvar etter lov om sosial omsorg, i forbindelse med kulturelle eller sosiale institusjoner, ved privat næringsvirksomhet, for å framskynde investeringer i andre forvaltningsnivåer eller ut fra personalpolitiske hensyn. Det pekes også på at departementet i rundskriv H-5/84 har sagt at garantier til næringsformål i prinsippet ligger utenfor de oppgaver og det ansvar som kommune/fylkeskommunene bør påta seg.

Utvalget har delt seg når det gjelder spørsmålet om adgangen til å stille garantier.

Kommunelovutvalgets *flertall* legger til grunn at garantistillelse har skapt til dels store problemer for økonomiforvaltningen i både små og store kommuner. Det er ofte vanskelig å vurdere når et slikt ansvar kan bli effektivt. Et viktig poeng er at når det er anledning til å stille garanti, vil långiver ofte rutinemessig forlange en slik garanti. Når det gjelder garantistillelse som ledd i næringspolitikken, vises det til muligheten til å opprette «næringsfond» e.l., som kan opptre som långivere eller garantistillere overfor næringslivet. Flertallet foreslår derfor at kommuner og fylkeskommuner ikke skal kunne garantere for andres gjeld, med mindre dette følger av andre lover.

Et *mindretall* i utvalget (tre medlemmer) legger til grunn at kommunene og fylkeskommunene har viktige oppgaver innen lokal-

samfunnsutviklingen bl.a. når det gjelder miljø saker, næringsutvikling og sysselsetting. Dette krever et bredt spekter av virkemidler. Garantistillelse er et eksempel på slikt tiltak. Disse medlemmene er enig i at det er en stor risiko forbundet med å stille garanti. Kommuner og fylkeskommuner bør derfor i den fremtidige saksbehandlingen angående saker om garantistillelse innarbeide rutiner for behandlingen av slike saker. I departementets forskrifter om økonomiplan må det tas inn bestemmelser om hvordan garanti ansvar skal synliggjøres og vektlegges. Dette mindretallet foreslår at formuleringene i nåværende kommunelovs § 52 med små endringer bør kunne benyttes i en ny kommunelov.

Et annet mindretall (ett medlem) mener at det - i tillegg til flertallets forslag om anledning til garantistillelse når det følger av annen lov, - bør være anledning til å garantere for ikke-kommersielle tiltak som ivaretar kommunale og fylkeskommunale interesser, som sosial- og helseinstitusjoner og idrettsanlegg, og også for ansattes boliglån.

Hele kommunelovutvalget foreslår at statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale garantier faller bort.

Høringsinstansene

De fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om dette spørsmålet, mener at det fortsatt bør være anledning til å stille garanti. De fleste mener imidlertid at det må være visse begrensninger i adgangen. Blant kommunene er det 15 som går inn for totalt forbud. Tilsvarende går 4 fylkeskommuner inn for totalt forbud.

Kommunenes Sentralforbund mener kommunene og fylkeskommunene må kunne stille garantier både til sosiale/kulturelle formål og til næringsformål, men mot sikkerhet i fond og synliggjøring i økonomiplanen.

Næringslivets Hovedorganisasjon mener garantier for lån til næringslivet ligger utenfor de oppgaver og det ansvar kommunene og fylkeskommunene bør ta på seg.

Den Norske Bankforening og Kommunal Landspensjonskasse viser til at et forbud mot garantistillelse vil påvirke lånemulighetene og lånebetingelsene.

Fylkesmennene mener det fortsatt skal være anledning til å stille garantier i særlige tilfeller uten at det er presisert hva som menes med særlige tilfeller. De forutsetter at dette krever godkjenning.

Finansdepartementet slutter seg til forslaget fra flertallet om å innføre forbud for kommuner og fylkeskommuner mot å garantere for andres gjeld, med mindre dette følger av lov. Enkelte andre departementer mener det

kan være hensiktsmessig at kommuner/fylkeskommuner fremdeles kan ha en viss mulighet til å stille garantier.

Departementets merknader

Departementet vil peke på at enkelte kommuner de siste årene har fått økonomiske problemer som følge av at kommunale garantier blir gitt til ulike formål. Problemene har særlig kommet som følge av garantier gitt til næringsvirksomhet. Dette skyldes både den vanskelige situasjonen generelt i norsk økonomi og spesielle problemer i enkelte næringsgrener, men også at kommuner/fylkeskommuner ikke i tilstrekkelig grad har klart å vurdere risikoen ved å gi slike garantier. Det generelle utgangspunkt for bestemmelsene om kommunale garantier er at næringsvirksomhet faller utenfor hva en kommune bør engasjere seg i. Dette er presisert i rundskriv H-5/84 fra departementet. Departementet har også de siste årene bedt fylkesmennene skjerpe sin praksis når det gjelder godkjenning av lån og garantier, jf. punkt 8.5.

Det er i det følgende foretatt en drøfting av de tre mest aktuelle områder for kommunal/fylkeskommunal garanti; næringsvirksomhet, kommunale primæroppgaver og som ledd i personalpolitikken.

Departementet vil fremme et forholdsvis generelt lovforslag, og at det gis anledning til å fastsette nærmere regler i forskrifter. I forskriftene vil det bl.a. være aktuelt å presisere nærmere til hvilke formål det kan stilles garantier.

Personalpolitikken

Utlån eller garantistillelse fra arbeidsgiver er et personalpolitisk virkemiddel i det private næringsliv. Dette virkemiddelet brukes også til en viss grad i kommunene og fylkeskommunene. I den kommunale sektor er det imidlertid mindre vanlig enn i næringslivet med direkte utlån fra arbeidsgiver til ansatte. De ansatte låner i stedet fra kommunale pensjonsfond. Også bruk av garantier er mindre utbredt. Dette er parallelt med at staten ikke stiller garantier for sine ansatte overfor långivere, men yter lån via Statens Pensjonskasse.

Departementet ser det som ønskelig å begrense kommunal/fylkeskommunal garantistillelse for å redusere risikoen for tap. Selv om tapene gjennom garantier i personalpolitisk sammenheng vil være begrensede, vil departementet derfor ikke foreslå at det gis anledning til å stille slike garantier. Dette innebærer at et personalpolitisk virkemiddel ikke kan brukes. Departementet vil peke på at det kan være mer oversiktlig å bruke lønnsbetin-

gelser i forbindelse med rekruttering av spesielt kvalifisert personell.

Kommunale primæroppgaver

Virksomhet som er av «særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse», vil i første rekke være det som kan kalles kommunale/fylkeskommunale primæroppgaver.

Det er et avgrensingsproblem med hensyn til/hva som skal defineres som kommunale primæroppgaver. Tiltak innen helse- og sosialsektoren og skole og undervisning faller klart innenfor, mens f.eks. kulturtiltak og idrettsanlegg faller i grenselandet.

Historisk sett har en rekke oppgaver av kommunal eller fylkeskommunal karakter blitt løst i et samarbeid mellom private organisasjoner og kommunesektoren. Slike former har vist seg som en rimelig og hensiktsmessig måte å løse oppgaver på.

En del prosjekter innenfor området utføres i regi av organisasjoner, men ligger innenfor kommunens planer på området. Dette kan f.eks. gjelde bygging av alders- og sykehjem. Organisasjonen vil da ofte stille med en del egenkapital, og kommunen garanterer for toppfinansieringen. Samtidig er ofte forutsetningen at kommunen betaler driftsutgiftene, inklusive renter og avdrag. Dersom kommunen ikke har anledning til å garantere, vil rente- og avdragsbetingelsene bli dårligere og kommunens driftstilskudd vil bli høyere.

Innføring av et forbud mot kommunal garantistillelse nå kan skape problemer for en rekke av de gjeldende organisasjonsformer. Det må da finnes fram til alternative måter å organisere samarbeidet på, noe som kan være en krevende oppgave. Dersom det blir vanskeligere å få et samarbeid til å fungere i praksis, kan det også være fare for at det blir vanskeligere å få private organisasjoner til å bidra.

På den annen side kan et forbud mot garantier medføre at mange av de tiltak som kommunene og fylkeskommunene i dag har ansvar for, og som er organisert utenfor kommunen, blir tatt inn i den kommunale forvaltning. De økonomiske forpliktelsene vil da bli tatt direkte inn i årsbudsjettene og i økonomiplanene, og komme tydeligere frem.

Departementet vil ut fra en vurdering av alle hensyn tillate garantistillelse til kommunale primæroppgaver. Primæroppgaver må defineres nærmere. I lovteksten er det brukt uttrykket «særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse». Det vil gjelde garantier for lån til virksomhet i de tilfelle der andre enn kommunen står som eiere av en institusjon eller tiltak, og tiltaket i og for seg godt kunne vært drevet av kommunen/fylkeskommunen selv, så som idrettsanlegg, aldershjem, barne-

hage e.l. Det vil også være anledning til å stille garantier i forbindelse med bompengeprosjekter ved veiutbygging.

Departementet vil peke på at i et slikt samarbeid er det viktig at de økonomiske konsekvensene for kommunen eller fylkeskommunen kommer tydelig fram. Dette bør bl.a. klart framgå av økonomiplanen som det foreslås blir obligatorisk for alle kommuner og fylkeskommuner.

Departementet vil peke på at virksomheten må være av direkte interesse for kommunen/fylkeskommunen. Det vil ikke være tilstrekkelig at en virksomhet skaper sysselsetting og bidrar til økt aktivitet og skatteinntekter og dermed bedrer kommunens/fylkeskommunens økonomi. I slike tilfeller vil det dreie seg om næringsvirksomhet hvor det ikke tiltales kommunale/fylkeskommunale garantier, jf. neste avsnitt.

Garantiadgangen bør fortrinnsvis være knyttet til investeringer i bygninger, anlegg m.v. Garantistillelse i forbindelse med drift utsetter kommunene/fylkeskommunene for en særlig økonomisk risiko der den fremtidige belastningen ikke er kjent.

Slik garantistillelse gir heller ikke den som det garanteres til fordel for noe incentiv til å drive rasjonelt og effektivt. Alternativet til driftsgaranti kan være at kommunen/fylkeskommunen gir driftstilskudd.

Departementet mener etter dette at man bør være restriktiv ovenfor kommunale/fylkeskommunale driftsgarantier, men vil likevel ikke foreslå at det innføres et total forbud. Det kan være vanskelig å fastsette enkle og klare avgrensninger i lovs form. Etter departementets oppfatning vil den beste løsning være at nærmere regler om adgangen til å garantere for drift fastsettes i forskrift. Særlig aktuelle garantiformål vil være drift av idrettsanlegg og kulturhus, som må sies å være av stor kommunal/fylkeskommunal interesse.

Drift av slike anlegg foregår ofte gjennom ulike typer av samarbeid med private organisasjoner. Ved slike driftsgarantier bør det som ved garantier ellers, fastsettes klar øvre grense for en eventuell årlig driftsgaranti, slik at kommunen beholder styring og oversikt over sitt mulige ansvar og slik at institusjonen det gjelder får rammer å forholde seg til.

Næringsformål

Det er i dagens kommunelover klare begrensninger på kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å garantere i forbindelse med næringsvirksomhet. Departementet har i rundskriv H-5/84 gitt en presisering av vilkårene, bl.a. er det vist til kravet om at

det i alminnelighet skal stilles realsikkerhet av andre enn kommunen. Et totalt forbud mot garantistillelse til næringsformål vil derfor bare være en skjerpelse av dagens regelverk og praksis. Mange kommuner/fylkeskommuner kan imidlertid oppleve forskjellen som vesentlig. Særlig utkantkommuner med lite utviklet næringsliv har hatt «særlig kommunal interesse» i å garantere for næringsvirksomhet, for å skape/sikre arbeidsplasser. Det er også mulig at kommuner som har råd til å ta risiko, kan føle et forbud som en vesentlig begrensning. Disse kan da oppleve at etableringer ikke blir realisert.

Kommunale/fylkeskommunale garantier har vært brukt som et nyttig distriktspolitisk virkemiddel. I praksis har det imidlertid vist seg at kommunene/fylkeskommunene ofte ikke foretar en forsvarlig vurdering av de økonomiske utlegg garantistillelsen kan medføre på et senere tidspunkt. Ansvar for risiko-vurderingen blir da skjøvet over på fylkesmannen og departementet i forbindelse med den statlige godkjenningen. Kommunal garanti har også ofte den konsekvens at långiver heller ikke foretar den nødvendige vurderingen av prosjektets lønnsomhet.

For kommuner eller fylkeskommuner med store fonds eller med økonomisk styrke på annen måte, kan det være forsvarlig å stille garantier. De vil kunne bære et eventuelt tap ved at garantiene må innfris. Også disse har hatt någjeldende bestemmelser å forholde seg til, - og et forbud burde derfor ikke innebære særlige endringer. For mange kommuner/fylkeskommuner av denne kategori kan et forbud også innebære at en stor pågang/press om garantistillelse blir fjernet. Alternativet til å stille garantier vil bl.a. kunne være å gi direkte støtte til bestemte prosjekter. Generelt

vil en slik form gi bedre oversikt over kommunens økonomi og kunne forhindre at de økonomiske forpliktelsene blir større enn det som er forsvarlig.

Departementet finner at ulempene ved at kommunene/fylkeskommunene har adgang til å stille garanti i forbindelse med næringsvirksomhet, er så store at det bør innføres et generelt forbud.

Godkjenning

I avsnitt 8.5 om låneopptak er det foreslått at kontrollen med kommunale og fylkeskommunale låneopptak videreføres ved at det kreves godkjenning fra statlige myndigheter. De argumenter som er framført der, gjelder i stor grad også i forhold til garantier. Godkjenning er det eneste sanksjonerende virkemiddel staten har for å gripe inn overfor kommuner og fylkeskommuner som er i ferd med å få en økonomisk ubalanse. I utgangspunktet burde det være begrenset fare for problemer når adgangen til å stille garantier begrenses som foreslått i denne proposisjonen. For å gjøre godkjenningsordningen for lån reell, er det likevel behov for å kreve godkjenning av kommunale/fylkeskommunale garantier jf. § 51 nr. 2 i departementets lovforslag. Uten slik godkjenning ville kommunene lett kunne unngå statlig kontroll ved å la private ta opp lån til kommunale tiltak - som kommunen er økonomisk ansvarlig for gjennom garantier. Organisasjonsmodellen bør m.a.o ikke være avgjørende for hvorvidt godkjenning er nødvendig, når realitetene for kommunenes/fylkeskommunenes økonomi er den samme. Det foreslås derfor at det fortsatt skal kreves statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale garantier.

KAPITTEL 9

Gjeldsforfølgning overfor kommuner og fylkeskommuner**9.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet tar opp spørsmål som er knyttet til inndrivning av fordringer - pengekrav - på kommuner/fylkeskommuner. De aktuelle spørsmål gjelder særlig adgangen til å pantsette kommunal/fylkeskommunal eiendom og til å foreta motregning overfor kommuner/fylkeskommuner samt hvilke regler som skal gjelde for en kommune/fylkeskommune som ikke makter å dekke sine løpende forpliktelser etter hvert som de forfaller til betaling (betalingsinnstilling).

De *gjeldende*, særlige regler om inndrivning av fordringer på kommuner/fylkeskommuner er tatt inn i kommuneloven §§ 53-57/fylkeskommuneloven §§ 50-54.

Kommunelovutvalget foreslår få endringer i den gjeldende rettstilstand, med unntak av helt nye regler om betalingsinnstilling. Utvalget foreslår bl.a., jf. NOU-forslaget §§ 47-54

- at kommuner/fylkeskommuner fortsatt skal ha fri adgang til å inngå avtaler om pantsetting for egen gjeld, men ikke adgang til å pantsette for andres gjeld.
- at det innføres et absolutt forbud mot pantsetting m.v. av kommunale/fylkeskommunale eiendeler uten kommunens/fylkeskommunens samtykke, d.v.s. et absolutt forbud mot utlegg m.v.
- at det ikke lenger skal kunne kreves motregning i en kommunes/fylkeskommunes krav på skatter og avgifter
- at det fortsatt skal gjelde et absolutt forbud mot at konkurslovgivningens regler skal gjelde for kommuner/ fylkeskommuner
- at de gjeldende regler om betalingsinnstilling endres og videreutvikles, bl.a. ved sterkere innslag av statlig styring av økonomiplanleggingen, årsbudsjetteringen og dekning av utgifter

Høringsinstansene har i meget liten utstrekning merknader til Kommunelovutvalgets forslag.

Departementet finner i det alt vesentlige å kunne slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag. Departementet vil imidlertid gi staten adgang til å kreve motregning overfor en kommune/fylkeskommune i overføringer gjennom inntektssystemet. Dette skal bare gjelde for statlige fordringer som har hjemmel i lov eller i medhold av lov, f.eks. arbeids-

giveravgift til folketrygden og ilagt tvangsmulkt for overtredelse av arbeidsmiljøloven § 78. - Regler om gjeldsforfølgning er tatt inn i departementets lovforslag §§ 51-58.

9.2 FRIVILLIG PANT*Gjeldende rett*

Det var tidligere klare begrensninger i kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å avtale pant som sikkerhet for egen eller andres gjeld (frivillig pant). Det var en viss adgang til å pantsette for egne, nye forpliktelser, forutsatt at pantsettingen hadde sammenheng med at kommunen/fylkeskommunen ble tilført et aktivum eller verdiøkning på et eksisterende aktivum. For øvrig gjaldt det et absolutt pantsettingsforbud.

Reglene om pantsetting er nå myket opp. Etter kommuneloven § 53 er det fri adgang til å avtale pant for egne gjeldsforpliktelser, eldre som nye. Adgangen til å pantsette for andres gjeld er derimot begrenset. Pantsetting kan i disse tilfelle bare skje «til sikkerhet for lån som brukes til videre utnyttelse, utvidelse eller forbedring av den kommunale eiendel.» Som eksempel kan nevnes pantsetting av en kommunal idrettsplass til sikkerhet for et lån som et idrettslag tar opp for opparbeiding av denne idrettsplassen.

For fylkeskommunene gjelder tilsvarende regler, se fylkeskommuneloven § 50.

Den sikkerhet som pantet gir innebærer at kreditor, dersom kommunen/fylkeskommunen misligholder sin forpliktelse, kan selge pantet på tvangsauksjon og ta dekning for sitt krav i salgssummen. Det gjelder her de samme regler for kommuner/fylkeskommuner som for andre pantedebitorer. Reglene om salg av pantsatt eiendom på tvangsauksjon framgår av tvangsfullbyrdsloven.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget vil opprettholde den fri adgang som kommuner/fylkeskommuner har til å avtale pant for *egen* gjeld.

Utvalget begrunner dette med de økte kredittmuligheter som pantsetting gir. Pantsetting vil dessuten som regel skje i samband med at kommunen/fylkeskommunen tilføres

en verdiøkning, f.eks. et nytt aktivum. Dette begrenser den økonomiske risiko.

Utvalget kan derfor ikke se at det er behov for å «beskytte» kommunene/fylkeskommunene mot frivillig pantsetting, selv om den vanskelige økonomiske situasjonen som de befinner seg i kan medføre økt press fra kreditorer om pantsetting for å sikre seg dekning for sine fordringer.

Ved pantsetting for *andres* gjeld er situasjonen en annen og parallell med den som gjelder ved garantistillelse. Her vil kommunen/fylkeskommunen kunne løpe en betydelig risiko, siden garantien og pantekravet kan bli utløst av forhold som de har lite eller intet herredømme over.

Utvalget (flertallet) går inn for et absolutt garantiforbud, se kap. 8.6. En naturlig konsekvens av dette er at det også innføres et absolutt forbud mot pantsetting for *andres* gjeld, og utvalget foreslår at dette lovfestes, se NOU-forslaget § 47 nr. 2.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader

Departementets merknader

Departementet er enig i at kommuner/fylkeskommuner fortsatt bør ha adgang til å treffe avtale om pantsetting for *egen* gjeld, og viser til den grunnelse som Kommunelovutvalget gir. Departementet konstaterer også at ingen av høringsinstansene har innvendinger mot at denne ordningen fortsetter. Det anses ikke nødvendig å ha en særskilt lovbestemmelse om adgangen til frivillig pantsetting, siden dette vil følge indirekte av det lovfestede forbud pantsetting for *andres* gjeld - se nedenfor.

Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at det ikke bør være adgang for en kommune/fylkeskommune til å pantsette for *andres* gjeld.

Departementet viser til den nære sammenheng mellom garantistillelse og pantsetting for *andres* gjeld. I begge tilfelle utsettes kommunen/fylkeskommunen for en betydelig risiko, som den selv har lite herredømme over. Hvor det ikke er adgang til garantistillelse - se § 51 i departementets lovforslag - bør derfor også pantsetting være utelukket. Etter departementets oppfatning bør man for øvrig heller ikke tillate pantsetting for *andres* gjeld i de tilfelle hvor kommunen/fylkeskommunen etter § 51 kan garantere. Garantistillelsen må i seg selv være fullgod sikkerhet, og anses derfor tilstrekkelig. Departementet vil i denne forbindelse også peke på at hele Kommunelo-

utvalget går inn for et absolutt forbud mot pantsetting for *andres* gjeld - inkludert de medlemmer som vil åpne for garantistillelse. Departementet konstaterer dessuten at ingen av høringsinstansene mener at det er behov for å tillate pantsetting for *andres* gjeld.

9.3 KONKURS M.V.

Gjeldende rett

Kommuneloven § 56 fastsetter et ubetinget forbud mot at en kommune tas under konkurs etter konkurslovens regler. Verken kreditorene eller staten eller kommunen/fylkeskommunen selv kan framtvinge et gjeldsoppgjør etter konkurslovens regler.

Kommuneloven § 56 forbyr også at det åpnes gjeldsforhandlinger etter konkurslovens bestemmelser. Formålet med gjeldsforhandlinger er å komme fram til gjeldsordninger med kreditorene som muliggjør fortsatt drift, i de tilfelle hvor en debitor ikke er i stand til «å oppfylle sine forpliktelser etterhvert som de forfaller», jf. konkursloven § 1. Det er likevel antatt at det ikke er noe til hinder for at en kommune kommer fram til en ordning med enkelte kreditorer om f.eks. betalingsutsettelse, men endrede lånevilkår må godkjennes av statlig myndighet, jf. kommuneloven § 59.

Hensikten med konkursforbudet m.v. er å skjerme kommuner mot at kreditorer beslaglegger kommunale eiendeler, og sikre opprettholdelse og fortsatt drift av kommunens tjenestetilbud.

Kommuneloven § 57 har en særregel om kommuner «som på grunn av vanskelighet som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld.» I slike tilfelle skal kommunen prioritere bestemte fordringer, men bestemmelsen åpner ikke for at det skal foretas noen form for gjeldsoppgjør.

For fylkeskommunene gjelder de samme regler om konkurs m.v. som for kommunene. Dette følger av fylkeskommuneloven § 53. Fylkeskommuneloven § 54 er parallell med kommuneloven § 57.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget mener at det eksisterende forbud mot at en kommune eller fylkeskommune tas under konkursbehandling m.v. etter konkurslovens regler bør opprettholdes i den nye kommuneloven, se NOU-forslaget § 51.

Utvalgets hovedbegrunnelse er at anvendelse av konkurslovens bestemmelser vil være «et meget inngripende tiltak, og uforenlig med den type virksomhet som kommunene og fylkeskommunene driver. Dette vil bryte med intensjoner som er nedfelt i det lokale

folkestyret og de fundamentale samfunnsoppgaver som kommunene/fylkeskommunene bestyrer. Den kommunale/fylkeskommunale virksomhet vil kunne rammes på en slik måte at fortsatt drift vil bli umulig eller meget vanskelig. Virksomheten i kommuner/fylkeskommuner og i privat sektor er i denne forbindelse vesensforskjellige, og kan ikke sammenlignes.» (NOU 1990:13 side 254/255).

Utvalget viser også til at konkursforbudet har eksistert siden 1927, og uten at man senere har registrert forslag om at det bør oppheves. Konkursforbudet må dessuten ses i sammenheng med at utvalgets forslag til lovregler om betalingsinnstilling. Disse reglene må betraktes som et passende virkemiddel for kommuner/fylkeskommuner som ikke er i stand til å dekke sine løpende forpliktelser.

I NOU'en gir lovutvalget ellers en redegjørelse for den historiske utvikling når det gjelder konkurs m.v. i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget gir også en oversikt over hovedreglene i konkurslovgivningen.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader.

Departementets merknader

I likhet med Kommunelovutvalget anser departementet det uaktuelt å åpne for at en kommune/fylkeskommune slås konkurs etter konkurslovens bestemmelser.

Departementet vil understreke betydningen av det utvalget uttaler om at konkurs er uforenlig med den type virksomhet som kommunene/fylkeskommunene driver, særlig fordi konkurs vil innebære at virksomheten i realiteten opphører og at kommunens/fylkeskommunens aktiva realiseres for å dekke kreditorenes fordringer.

På den annen side er det et visst behov for å ha bestemte regler som skal gjelde i de tilfelle hvor en kommune/fylkeskommune ikke er i stand til å dekke sine løpende forpliktelser. Slike regler må imidlertid være basert på at virksomheten skal fortsette, og at det gjøres minst mulig inngrep i de ordinære oppgaver som kommuner/fylkeskommuner driver, se pkt. 9.6. nedenfor.

Konkursforbudet er tatt inn i § 55 i departementets lovforslag.

9.4 UTLEGG M.V.

Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er hovedregelen at en kreditor ikke kan få utlegg i kommunale eller fylkeskommunale eiendeler, jf. kommuneloven § 54/fylkeskommuneloven § 51.

Med utlegg siktes det til en panterett stiftet av namsmyndighetene i et formuesgode som tilhører en skyldner (i dette tilfelle en kommune/fylkeskommune). Det dreier seg altså ikke om en frivillig stiftet panterett. Dersom kommunen/fylkeskommunen samtykker i pantsetting, er man over i de tilfelle som er behandlet i pkt. 9.2 foran.

Utlegg kan i alminnelighet bare kreves dersom kreditor har et tvangsgrunnlag, f.eks. en dom eller et rettsforlik, jf. tvangsfullbyrdesloven § 3. Som ved annen pantsetting medfører utlegg at det pantbeheftede formuesgodet kan tvangsselges, slik at kreditor kan få dekket sin fordring av den sum som tvangs-salget utbringer.

Selv om det ikke framgår direkte av kommunelovene, er det antatt at forbudet mot utlegg også omfatter forbud mot utpanting og avsetning. At en kreditor har utpantingsrett vil si at det ikke er nødvendig med særskilt tvangsgrunnlag, slik som ved utlegg, se tvangsfullbyrdesloven kap. 8. For øvrig er reglene de samme som ved utlegg. Avsetning er en midlertidig forføyning som gir kreditor sikkerhet for fordringen, men ikke salgsrett, se tvangsfullbyrdesloven §§ 4 og 100.

Etter de nevnte bestemmelser i kommunelovene er hovedregelen at det heller ikke kan tas arrest i kommunal/fylkeskommunal eiendom. Arrest er en midlertidig forføyning, og hindrer at debitor (kommunen/fylkeskommunen) kan råde over den eiendel som det er tatt arrest i, se tvangsfullbyrdesloven kap. 14.

Hensynet bak forbudet mot utlegg m.v. er å beskytte kommunale/fylkeskommunale eiendeler mot kreditorbeslag - for så vidt de samme hensyn som ligger til grunn for forbudet mot konkurs m.v.

Forbudet mot utlegg m.v. er ikke absolutt. Kommunelovene åpner for at det i en viss utstrekning kan tas utlegg i «inntektsbringende eiendom, skip eller anlegg.» Utlegg kan imidlertid bare skje i samband med dekning av krav «på kjøpesummen eller av krav på vederlag for arbeid eller varer, og kravet er oppstått i anledning utvidelse eller forbedring av eller til videre utnyttelse av eiendommen skipet eller anlegget.»

Vilkårene for at utlegg m.v. kan tas er etter dette for det første at de inntekter som den kommunale/fylkeskommunale eiendel gir, i det vesentlige dekker utgiftene ved driften. For det andre må fordringen representere et vederlag som har en direkte og positiv økonomisk effekt i tilknytning til den eiendel utlegget m.v. gjelder.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget går inn for at det i den nye kommuneloven fastsettes et totalfor-

bud mot at det tas utlegg m.v. i kommunale/fylkeskommunale eiendeler, se lovutkastet § 48. For tydelighets skyld foreslår utvalget at det av lovteksten uttrykkelig framgår at forbudet skal gjelde både utlegg, avsetning, utpanting og arrest.

Som begrunnelse for et slikt totalforbud peker utvalget bl.a. på følgende:

- Det reelle behov for utlegg m.v. er lite, det er sjelden at en kommune/fylkeskommune lar være å dekke sine gjeldsforpliktelser
- Den styrking av den interne kontroll som utvalget legger opp til, særlig når det gjelder økonomistyringen, vil bidra til å hindre at kommuner/fylkeskommuner kommer opp i slike betalingsvansker som kan aktualisere utlegg m.v. Det vises her bl.a. til innføring av obligatorisk økonomiplan, til etablering av obligatorisk kontrollnemnd og til økt vektlegging av revisjonens rolle
- Utlegg m.v. vil kunne ramme vitale kommunale/fylkeskommunale eiendeler og lamme den virksomhet som drives til beste for innbyggerne, for så vidt på samme måte som ved konkurs. F.eks. kan utlegg i en skolebygning med påfølgende tvangssalg føre til at virksomheten opphører, og uten at man har tilfredsstillende kompensatoriske løsninger. Konsekvensen kan også bli et uheldig kappløp mellom kreditorene for å sikre seg dekning
- Totalforbud vil skape rene linjer. Utvalget viser her også til at den eksisterende utleggsadgang er historisk betinget, og hadde sammenheng med de tidligere regler om frivillig pantsetting

Utvalget er etter dette kommet til at de klart sterkeste hensyn taler for at kommuner/fylkeskommuner skjermes mot kreditorbeslag, selv om visse hensyn kan tilsi utleggsadgang. Hensyn som kan tale for utlegg i kommunale/fylkeskommunale eiendeler er bl.a. at kommuner/fylkeskommuner fritt kan avtale pant, at utleggsadgang vil stille kommuner/fylkeskommuner på linje med andre debitorer og at utlegg kan virke ansvarliggjørende på kommunene/fylkeskommunene.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at det er nær sammenheng mellom konkurs og utlegg. De hensyn som taler for

konkursforbud må derfor tillegges vekt ved vurderingen av om det bør være adgang til å ta utlegg i kommunal/fylkeskommunal eiendom. En begrenset utleggsadgang vil dessuten kunne føre til en forfordeling av kreditorene.

Departementet mener etter dette at det må foreligge helt spesielle behov, dersom det skal åpnes adgang for å ta utlegg i kommunal/fylkeskommunal eiendom. Dette må også gjelde for utpanting, avsetning og arrest, siden det er de samme hensyn som gjør seg gjeldende. Departementet kan ikke se at det foreligger slike behov, og slutter seg derfor til Kommunelovutvalgets forslag om totalforbud mot utlegg m.v.

Regler om utlegg m.v. er tatt inn i § 52 i departementets lovforslag.

9.5 MOTREGNING M.V.

Gjeldende rett

Motregning vil si at gjensidige krav avregnes mot hverandre og faller bort i den utstrekning de dekker hverandre. De ulovfestede grunnvilkår er at kravene må være likeartede (det vil i praksis si at de gjelder pengekrav), at de består mellom de samme personer og at begge fordringer er forfalt til dekning.

Motregning blir dermed en meget effektiv inndrivelsesmåte, fordi man slipper å gå veien om ordinær tvangsinndrivelse.

Når vilkårene foreligger, kan en kommune/fylkeskommune kreve motregning - på samme måte som andre kreditorer/debitorer. Som hovedregel må kommuner/fylkeskommuner i disse tilfelle også selv finne seg i krav om motregning.

Det gjelder visse unntak for adgangen til å kreve motregning overfor en kommune/fylkeskommune. Kommuneloven § 55 forbyr at en kreditor - uten kommunens samtykke - motregner en fordring på kommunen i dennes krav på skatter og avgifter, herunder «avgifter for elektrisk kraft, gass, vann, renhold eller lignende ytelser.» Motregning kan likevel foretas, når fordringen gjelder krav på pensjon eller betaling for arbeid og andre ytelser «i den budsjettermin kravet på skatt eller avgift er forfalt til betaling.» Motregning kan også foretas med fordring på tilbakebetaling av innbetalt skatt.

Kommuneloven § 55 forbyr videre at en bank motregner fordring på en kommune i kommunens innskudd i banken.

Fylkeskommuneloven § 52 har tilsvarende bestemmelser som kommuneloven § 55, når det gjelder adgangen til å kreve motregning overfor en fylkeskommune.

Formålet med (det begrensede) motreg-

ningsforbudet er å beskytte kommunens/fylkeskommunens likviditet.

Kommuneloven § 55/fylkeskommuneloven § 52 fastsetter også et alminnelig forbud mot at en kommune/fylkeskommune overdrar fordringer på skatter og avgifter, men departementet kan dispensere fra dette forbudet dersom «avgiftskravet følger av inngått kontrakt.»

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget går inn for å skjerpe forbudet mot å kreve *motregning* overfor kommuner/fylkeskommuner. Utvalgets forslag lyder slik: «Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til kommune eller fylkeskommune, kan ikke gjøre dette opp ved motregning», se NOU-forslaget § 49 nr. 1.

Utvalget viser generelt til at det er mye av de samme beskyttelseshensyn som ligger til grunn både ved motregning og ved utlegg. Når det gjelder motregning spesielt, peker utvalget bl.a. på likviditetshensynet og at unntakene fra det eksisterende forbudet mot motregning i skatter og avgifter er av begrenset betydning for kreditorene.

Utvalget vil dessuten gjenta forbudet mot at en bank foretar motregning i en kommunes/fylkeskommunes innskudd i banken.

Det eksisterende forbud mot *overdragelse* av en kommunes/fylkeskommunes fordring på skatter og avgifter er av en noe annen karakter enn forbudet mot motregning. Men utvalget peker på at formålet med de to forbudene har visse likhetstrekk. Hensikten er i begge tilfelle å hindre at det som ofte vil være kommunens/fylkeskommunens siste likviditetsreserve blir brukt til å tilgodese bestemte kreditorer i en trengt økonomisk situasjon. Av den grunn mener utvalget at forbudet mot overdragelse av skatter og avgifter bør opprettholdes, men slik at departementet fortsatt skal kunne dispensere fra forbudet, se NOU-forslaget § 49 nr. 2.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader.

Departementets merknader

Departementet er enig i at motregningsforbudet bør skjerpes, for så vidt gjelder motregning i fordringer på skatter eller avgifter, slik Kommunelovutvalget foreslår. Departementet vil imidlertid presisere at det ikke er noe til hinder for at en kommune/fylkeskommune selv *samtykker* i at motregning foretas.

Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at det eksisterende forbud mot at en bank krever motregning i en kommunes/fylkeskommunes innskudd i banken,

gjentas i den nye kommuneloven. Også i slike tilfelle vil kommunen/fylkeskommunen kunne samtykke i motregning. Departementet er dessuten enig i at en kommune/fylkeskommune må ha statlig samtykke for å kunne *overdra* fordring på skatt eller avgift, og viser til den begrunnelse som Kommunelovutvalget gir.

Når det ellers gjelder motregning, innebærer Kommunelovutvalgets forslag at den gjeldende rettstilstand blir opprettholdt. Det vil si at de alminnelige ulovfestede regler gjelder.

En konsekvens av dette er - slik de de ulovfestede regler tolkes og praktiseres - at *staten* ikke kan kreve motregning i f.eks. overføringer til kommuner/fylkeskommuner gjennom inntektsystemet, for offentligrettslige fordringer som har hjemmel i lov, f.eks. fordringer på arbeidsgiveravgift til folketrygden og skatte-trekk. Staten vil heller ikke kunne kreve slik motregning for fordringer som utspringer av at en kommune/fylkeskommune har overtrådt bestemmelser i lov. Eksempler på det siste er ilagt tvangsmulkt for overtredelse av arbeidsmiljøloven § 8 jf. 78 og brannloven § 39, forurensningsgebyr etter forurensningsloven § 73 eller bot etter § 80 i samme lov.

Det har i praksis forekommet en del tilfelle hvor en kommune har nektet å dekke slike fordringer som nevnt ovenfor. Staten har da stått uten mulighet til å inndrive fordringen, idet både utlegg og motregning har vært utelukket.

Departementet finner dette lite tilfredsstillende. For det første gjelder det her fordringer av stor samfunnsmessig betydning som har direkte hjemmel i lov, og fordringer som utspringer av en regulær lovovertrødelse. For det andre virker det urimelig at staten skal kunne inndrive slike fordringer på private, men ikke på kommuner/fylkeskommuner. De sistnevnte bør her stilles på lik linje med private.

Etter dette er departementet kommet til at det bør tas inn en generell bestemmelse i den nye kommuneloven, som gir staten adgang til å kreve motregning overfor en kommune/fylkeskommune for de nevnte fordringer. En slik bestemmelse bør bare åpne for motregning i de statlige overføringer gjennom inntektssystemet, og ikke i overføringer som er øremerket til spesielle formål. Departementet vil videre understreke at bestemmelsen bare omfatter offentligrettslige fordringer - ikke fordringer av privatrettslig karakter, f.eks. et statlig erstatningskrav. Det forutsettes for øvrig at staten viser tilbakeholdenhet med å bruke motregningsadgangen, og utnytter de muligheter som foreligger til å oppnå en frivillig ordning.

Departementet har vurdert om det - i stedet

for motregning - bør åpnes for at staten kan ta *utlegg*, siden utlegg er den ordinære form for inndrivning av fordringer og siden motregning vil kunne virke direkte inn på kommunens/fylkeskommunens likviditet. Departementet finner imidlertid at det i de tilfelle det her gjelder vil være lite hensiktsmessig å bruke utleggsformen, og vil peke på behovet for å få en enkel og smidig løsning.

Regler om motregning m.v. er tatt inn i § 53 i departementets lovforslag.

9.6 BETALINGSINNSTILLING

Gjeldende rett

Som nevnt i pkt. 9.3 foran gjelder ikke reglene i konkursloven for kommuner og fylkeskommuner. Kommuneloven § 57/fylkeskommuneloven § 55 har imidlertid visse særregler som kommer til anvendelse for en kommune/fylkeskommune som «på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale sin gjeld.» I slike tilfelle skal ordføreren/fylkesordføreren gi melding til departementet. Hvis det ikke blir gjort, skal fylkesmannen gi slik melding for kommunens vedkommende. Loven har ingen tilsvarende bestemmelse for fylkeskommunen.

De nevnte bestemmelser foreskriver ikke at det skal skje noen form for gjeldsoppgjør. Hovedinnholdet i bestemmelsene er at kommunen/fylkeskommunen - «inntil dens økonomi er igjen er kommet i orden» - skal prioritere dekning av nærmere angitte fordringer, bl.a. fordringer som gjelder lønn og pensjon til kommunalt/fylkeskommunalt ansatte, skatetrekk og merverdiavgift, utgifter til formål som kommunene/fylkeskommunene er pålagt ved lov, f.eks. sosialhjelp. Når det gjelder pantefordringer, skal disse dekkes så langt pantet antas å være tilstrekkelig.

Øvrige fordringer, det vil si uprioriterte fordringer, skal dekkes forholdsmessig «i den utstrekning kommunekassen (fylkeskassen) har midler til det.» Det ligger ikke i dette at disse fordringene helt eller delvis bortfaller, men bare at kommunens/fylkeskommunens (resterende) betalingsplikt utskytes inntil økonomien er brakt på fote igjen - det vil si en viss adgang til betalingsutsettelse, som kreditorene må finne seg i.

Kommuneloven § 57/fylkeskommuneloven § 55 gir ikke uttrykk for noe alminnelig pålegg om, eller adgang for vedkommende kommune/fylkeskommune til, å innstille all betaling av forfalt gjeld, men bare om å prioritere dekning av bestemte fordringer og ellers dekke fordringer i den utstrekning det er midler til det. Det er av den grunn egentlig noe misvisende å tale om betalingsinnstilling i slike

tilfelle, men det er vanlig å gjøre det. Det er for øvrig direkte misvisende å si at de nevnte paragrafer innebærer at kommunen/fylkeskommunen «settes under statlig administrasjon», slik enkelte har oppfattet det. Styringen av den kommunale/fylkeskommunale virksomhet skjer fortsatt gjennom de ordinære organer, og etter de alminnelige regler i kommuneloven/fylkeskommuneloven.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget vil opprettholde og videreutvikle ordningen med betalingsinnstilling, men framhever at dagens ordning på vesentlige punkter er utilfredsstillende. Det viktigste er at den ikke gir noen anvisning på hvordan den berørte kommune eller fylkeskommune kan komme seg ut av det økonomiske uføret - dette er fullstendig overlatt til kommunen/fylkeskommunen selv. Utvalget mener derfor at det er et åpenbart behov for sterkere styring av den prosess som skal føre fram til en gjenoppretting av kommunens/fylkeskommunens økonomi. Et sentralt element i utvalgets forslag til nye lovregler er etablering av en *tilsynsnemnd*, som får et særlig ansvar for å løse kommunen/fylkeskommunen gjennom den økonomiske krisesituasjonen.

Vilkårene for betalingsinnstilling er i det vesentlige de samme etter utvalgets lovforslag som etter de gjeldende kommunelover. Den grunnleggende forutsetning for at reglene om betalingsinnstilling skal komme til anvendelse er således at en kommune/fylkeskommune ikke er i stand til å betale forfalt gjeld, og dette skyldes vanskeligheter som ikke er helt forbigående, se NOU-forslaget § 52 nr. 1. Når situasjonen er slik, skal kommunestyret/fylkestinget treffe vedtak om betalingsinnstilling. Den eksisterende bestemmelse om at ordføreren/fylkesordføreren skal vurdere situasjonen og gi melding til departementet, anses ikke tilfredsstillende. Utvalget finner det riktig at det organ som har det øverste ansvar for kommunens/fylkeskommunens økonomi (kommunestyret/fylkestinget) også skal ta stilling til om den økonomiske situasjonen krever at man går til betalingsinnstilling. Siden det ikke kan ses bort fra at kommunestyret/fylkestinget vil nøle med å gå til et så drastisk skritt som å vedta betalingsinnstilling, vil utvalget åpne for at departementet av eget tiltak kan treffe en slik avgjørelse. Staten (fylkesmannen) kan gjøre dette i dag for en kommunes vedkommende, og utvalget finner det nødvendig å ha en tilsvarende bestemmelse også for fylkeskommunene.

Etter § 52 nr. 3 skal vedtak om betalingsinnstilling - på samme måte som i dag - kunngjøres i Norsk Lysingsblad, og også i pressen.

Dette gjelder uavhengig av om vedtaket om betalingsinnstilling er truffet av kommunestyret/fylkestinget eller av departementet.

Det prinsipielt nye i utvalgets forslag er i første rekke oppnevning av en *tilsynsnemnd* for vedkommende kommune/fylkeskommune, se § 52 nr. 4. Begrunnelsen er at det anses påkrevd å få etablert en særskilt tilsynsordning som kan fungere i betalingsinnstillingsperioden, og legge forholdene til rette for en rask og forsvarlig gjennomføring av perioden.

Utvalget foreslår at nemnda skal bestå av to representanter for kommunen/fylkeskommunen - ordfører/fylkesordfører og administrasjonssjef - og tre eller flere medlemmer oppnevnt av departementet. Har kommunen/fylkeskommunen en parlamentarisk styreform, skal dens representanter være lederen av kommunerådet/fylkesrådet og den øverste ansatte administrative leder eventuelt øverste leder for økonomiforvaltningen.

De departementalt oppnevnte medlemmer utgjør flertallet i nemnda, som dermed får karakter av å være en statlig nemnd. Dette er naturlig, sett ut fra de funksjoner som nemnda tillegges, se nedenfor. Hensikten med å trekke inn representanter for kommunen/fylkeskommunen er å knytte nødvendige forbindelser til de ordinære styringsorganer, for å lette overgangen til en normalsituasjon.

Tilsynsnemnda skal etter utvalgets forslag ha to oppgaver:

- vedta ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen/fylkeskommunen, og
- godkjenne alle utbetalinger fra kommunen/fylkeskommunen i betalingsinnstillingsperioden

Utvalgets flertall går inn for at nemnda skal vedta ny økonomiplan og nytt årsbudsjett - etter at kommunen/fylkeskommunen har uttalt seg. Flertallet peker bl.a. på at hensiktsmessig bruk av disse styringsinstrumentene vil være av grunnleggende betydning for å få en styrt gjennomføring av betalingsinnstillingsperioden. Og fordi betalingsinnstillingen skyldes at kommunen/fylkeskommunen ikke har greidd å styre økonomien på en forsvarlig måte, vil det være mest betryggende å tillegge nemnda ansvaret for å utarbeide ny økonomiplan og nytt årsbudsjett.

Utvalgets mindretall (tre medlemmer) finner det uheldig å frata kommunestyret/fylkestinget ansvaret for å vedta økonomiplan og årsbudsjett, særlig fordi det er disse organer som skal realisere planen og budsjettet.

Utvalget foreslår videre at nemndas vedtak om økonomiplan og årsbudsjett skal *godkjennes* av departementet, og slik at departemen-

tet kan foreta de endringer som er nødvendige av hensyn til kommunens/fylkeskommunens økonomi. Begrunnelsen er at nemnda ikke er noe politisk ansvarlig organ, men et statlig, administrativt organ.

Utvalget finner det sannsynlig at det i samband med fastsetting av ny økonomiplan og nytt årsbudsjett vil være behov for refinansiering av enkelte tiltak og tilførsel av ny kapital, for å legge det best mulige grunnlag for kommunens/fylkeskommunens framtidige økonomi. Det anses ikke å være behov for å lovfeste noe om dette. Hvilke tiltak som er nødvendige og hvordan de skal gjennomføres, må bero på en konkret vurdering av situasjonen i det enkelte tilfelle.

Det er en mangel ved de eksisterende bestemmelser at de ikke har regler om hvor lenge betalingsinnstillingen skal *vare*. Etter utvalgets syn bør perioden være så kort som mulig. Det naturlige opphør vil være tidspunktet for departementets godkjenning av ny økonomiplan og nytt årsbudsjett. Samtidig bør tilsynsnemndas funksjon opphøre.

Utvalget mener det er viktig å følge opp den nye økonomiplanen og det nye årsbudsjettet, for å sikre at ikke senere kommunale/fylkeskommunale vedtak uthuler den foretatte konsolidering av økonomien. Av den grunn foreslås det at departementet gis fullmakt til å godkjenne endringer i økonomiplanen i det inneværende år og i de tre påfølgende år, og til i dette tidsrommet å foreta nødvendige endringer både i økonomiplan og årsbudsjett.

Begrunnelsen for at tilsynsnemnda - i tillegg til å vedta ny økonomiplan og nytt årsbudsjett - også skal godkjenne alle utbetalinger i det tidsrom betalingsinnstillingen varer, er at dette vil gi nemnda det nødvendige tilsyn med kommunens/fylkeskommunens totale økonomi.

Godkjenning av utbetalinger innebærer at kreditorene ikke får noe rettslig krav på dekning av sine (forfalte) fordringer, før nemndas godkjenning foreligger. Det er ellers ikke noe til hinder for at nemnda gir kommunen/fylkeskommunen fullmakt til å godkjenne utbetalinger av bestemte fordringer eller typer av bestemte fordringer.

Slik regelen er etter de gjeldende kommunelover, foreslår utvalget at visse fordringer skal *prioriteres*.

De prioriterte fordringer omfatter særlig fordringer av en viss sosial karakter, og har ellers stor likhet med de fordringer som i dag er prioriterte. Det innebærer at disse fordringene i første rekke gjelder lønn til ansatte, pensjon, godtgjøring m.v. til folkevalgte, utgifter som er en nødvendig følge av lovpålagte forpliktelser (f.eks. sosialhjelp). Tilsynsnemnda

kan imidlertid bestemme at arbeidsgodtgjøring til folkevalgte skal falle bort, så lenge betalingsinnstillingen varer, siden disse som de øverste økonomisk ansvarlige etter omstendighetene kan bebreides for at kommunen/fylkeskommunen er kommet opp i et økonomisk uføre.

I tillegg vil lovutvalget prioritere fordringer som gjelder skattetrekk, merverdiavgift m.v. og fordringer som det er nødvendig å dekke for å hindre at kommunen/fylkeskommunen skal lide et betydelig økonomisk tap eller påføres vesentlige skadevirkninger. Med det siste siktes det f.eks. til dekning av utgifter til bekjempelse av større forurensninger og utgifter til opprettholdelse og drift av helseinstitusjoner m.v. Kreditorer som har pant i kommunale/fylkeskommunale eiendeler vil eventuelt kunne realisere pantet i betalingsinnstillingsperioden.

Tilsynsnemnda avgjør i hvilken rekkefølge de prioriterte fordringer skal dekkes. Nemnda avgjør også hvilke andre fordringer som skal dekkes, i den utstrekning det er midler til det. Forfalte fordringer som ikke dekkes faller ikke bort, og renter påløper også i betalingsinnstillingsperioden. Det essensielle er at kommunens/fylkeskommunens alminnelige betalingsplikt utskytes inntil betalingsperioden er omme.

Høringsinstansene

Det er meget få høringsinstanser som uttaler seg om Kommunelovutvalgets forslag til regler om betalingsinnstilling. Blant disse kan nevnes at en kommune mener at bortfall av arbeidsgodtgjøring til folkevalgte som følge av betalingsinnstilling kan virke urimelig, dersom det gjelder medlemmer av et nyvalgt kommunestyre som ikke kan lastes for at betalingsinnstilling inntreffer. Finansdepartementet gir støtte til lovutvalgets forslag i sin helhet.

Departementets merknader

De gjeldende bestemmelser om betalingsinnstilling har ikke vært brukt i praksis, til tross for at de har eksistert siden 1954 (kommuneloven) og 1961 (fylkeskommuneloven). Det kan bl.a. av den grunn diskuteres om det egentlig er behov for å ha særlige regler for kommuner/fylkeskommuner som ikke er i stand til å dekke sine økonomiske forpliktelser.

At bestemmelsene ikke er brukt, skyldes ikke bare kommunenes/fylkeskommunenes evne og vilje til å styre økonomien på en ansvarlig måte, men også at staten gjennom overføringer og på annen måte har gitt en hjelpende hånd i vanskelige situasjoner.

Selv om behovet for lovregler på dette området kan diskuteres, er departementet likevel kommet til at det er hensiktsmessig å ha visse særregler å holde seg til *dersom* en ekstremt vanskelig økonomisk situasjon skulle oppstå. Riktignok har staten til dels sterk innflytelse på kommuneøkonomien, særlig på inntektssiden, men den kommunale/fylkeskommunale forvaltning er basert på at den enkelte kommune/fylkeskommune selv er ansvarlig for sin egen økonomi. Og ansvaret for egen økonomi er snarere forsterket enn svekket i de senere år, ikke minst på grunn av det nye inntektssystemet.

Departementet mener således at man ikke kan se bort fra at den økonomiske situasjon, på grunn av egne disposisjoner, kan bli så prekær at en kommune/fylkeskommune ikke greier å dekke sine løpende økonomiske forpliktelser. I et slikt tilfelle vil det være hensiktsmessig å ha visse regler å holde seg til, m.a.o. en type beredskapsregler.

Departementet ser imidlertid ikke noe behov for å ha regler om en eller annen form for *sanering* av en kommunes/fylkeskommunes gjeld, d.v.s. regler som fastsetter at gjelden eller deler av den reduseres eller faller bort. Det vil være et drastisk skritt å innføre en slik ordning, og vil kunne representere et grunnleggende brudd på tilliten til den kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Situasjonen har vært en ganske annen i etterkrigstiden enn i mellomkrigstiden (da man hadde slike regler), og departementet ser ikke ut fra den nåværende situasjon grunn til å drøfte spørsmålet nærmere.

Etter dette finner departementet at det er tilstrekkelig å ha regler å ha regler om *betalingsinnstilling*, d.v.s. at vedkommende kommune/fylkeskommune for en tid slipper å dekke sine økonomiske forpliktelser, hvis det ikke er midler til det, men uten at disse faller bort - verken helt eller delvis.

Departementet finner i det alt vesentlige å kunne slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag til lovregler om betalingsinnstilling. Dagens regler er egentlig bare et sett regler om hvilke fordringer som skal prioriteres ved betalingsinnstilling, mens Kommunelovutvalgets forslag viser en aktiv vei ut av det økonomiske uføret som kommunen/fylkeskommunen er kommet opp i. Departementet vil sterkt understreke betydningen av at hovedformålet med reglene om betalingsinnstilling må være å få brakt økonomien raskest mulig på fote igjen, slik at perioden med betalingsinnstilling blir så kort som mulig. Departementet legger ellers vekt på at ingen av høringsinstansene har innvendinger mot lovutvalgets forslag.

På ett punkt vil departementet foreslå en annen løsning enn det Kommunelovvalget gjør. Dette gjelder forslaget i NOU-forslaget § 53 nr. 3 om at tilsynsnemnda kan vedta at arbeidsgodtgjøring til folkevalgte skal falle bort mens betalingsinnstillingen varer. Etter departementets oppfatning vil det være en urimelig eller i alle fall en unødvendig sanksjon, og bestemmelsen foreslås derfor sløyfet. Departementet vil også peke på at reglene om

betalingsinnstilling bygger på forutsetningen om at de folkevalgte organer er intakte i perioden for betalingsinnstilling, og at de folkevalgte fortsetter sin virksomhet. Det anses her som ellers tilstrekkelig at eventuelle sanksjoner mot de folkevalgte kommer til uttrykk gjennom erstatningsplikt eller straffesanksjoner etter straffelovgivningen.

Regler om betalingsinnstilling er tatt inn i §§ 56 - 58 i departementets lovforslag.

KAPITTEL 10

Internt tilsyn og kontroll**10.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet tas opp følgende spørsmål:

- Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar
- Oppretting av et obligatorisk kontrollorgan
- Offentlig eller privat revisjon
- Distriktsrevisjon
- Administrasjonssjefens kontroll og tilsynsansvar

De gjeldende regler om internt tilsyn og kontroll er tatt inn i Kommuneloven §§ 19, 21, 37, 42, 43/fylkeskommuneloven §§ 21, 23, 38, 40.

Kommunelovutvalgets forslag innebærer i korte trekk følgende:

- at kommunestyrets overordnede tilsynsansvar lovfestes og at det stilles minimumskrav til hvordan det skal praktiseres
- at det opprettes et eget kontrollorgan i alle kommuner og fylkeskommuner - kontrollutvalget
- at plikten til å drive forvaltningsrevisjon lovfestes
- at det stilles krav om fast ansatt revisor
- at distriktsrevisjonsordninger kan etableres på frivillig basis eller etter vedtak av departementet
- at administrasjonssjefens lovfestede tilsynsansvar får en mer generell utforming

Høringsinstansene er nesten utelukkende positive til hovedtanken om styrking av internkontrollen, men flere har synspunkter på den nærmere utforming av kontrollen.

Departementet foreslår å innsnevre kretsen av de som er valgbar til kontrollnemda, og innskrenke administrasjonssjefens møterett i dette organet. Det foreslås dessuten å stille kvalifikasjonskrav til revisor. Ellers finner departementet å kunne tiltre lovutvalgets forslag med unntak av et par mindre endringer av redaksjonell art.

**10.2 KOMMUNESTYRETS OG FYLKES-
TINGETS STYRINGSANSVAR***Gjeldende rett*

Etter kommuneloven og fylkeskommuneloven ligger i utgangspunktet all myndighet til kommunestyret og fylkestinget, jf. kommuneloven § 19/fylkeskommuneloven § 21. At disse organer har all myndighet, innebærer også at de i utgangspunktet har det fulle ansvar for den virksomhet som drives. Dette er imidlertid ikke kommet eksplisitt til uttrykk i loven.

Delegasjonsreglene fastlegger adgangen til å tildele myndighet til andre organer. Også der myndigheten delegeres har kommunestyret/fylkestinget et styringsansvar. Delegation av myndighet innebærer ikke frasingelse av myndighet. Den myndighet som delegeres kan når som helst tas tilbake. Det delegerende organ kan også fastsette retningslinjer for hvordan myndigheten skal utøves, både ved generelle retningslinjer og ved f.eks. å stille krav om at visse vedtak skal treffes med kvalifisert flertall. Se nærmere om delegasjon kap. 5.1.7.

Det kan etableres ulike mekanismer som gjør det mulig å føre kontroll med hvordan den delegerte myndighet utøves. Det kan f.eks. bestemmes at et mindretall i organet kan anke avgjørelser inn for kommunestyret/fylkesutvalget og/eller at ordfører eller rådmann skal ha en slik adgang. Rapporteringsrutiner kan også være en aktuell kontrollmekanisme. Kommuneloven setter ingen grenser for hvilke kontrollrutiner som kan opprettes.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget mener at kommunestyrets (overordnede) tilsynsansvar er så viktig at det bør komme direkte til uttrykk i loven. Det bør også gis anvisning på hvordan det skal utøves. Utvalget foreslår derfor en særskilt bestemmelse om det interne tilsyn, som slår fast kommunestyrets ansvar, og stiller opp minimumskrav til hvordan det skal organiseres og praktiseres, jf. NOU- forslaget § 57 nr. 1.

Kommunestyret/fylkestinget vil etter den foreslåtte bestemmelse kunne kreve enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. Denne retten tilligger organet som så-

dant og kan derfor bare utøves ved flertallsvedtak. Utvalget forutsetter at denne kompetansen bare vil bli benyttet unntaksvis og i saker som anses særlig viktige eller prinsipielt betydningsfulle. Måten tilsynet skal utøves på i praksis vil det være opp til kommunestyret/fylkestinget selv å bestemme. Det normale bør være at man går veien om kontrollutvalget (se pkt. 10.3.) og nøyer seg med å forholde seg til det som kommer fra dette, men lovutvalget vil ikke etablere noen binding til denne fremgangsmåten. Kommunestyret/fylkestinget skal også kunne omgjøre vedtaksorganets avgjørelse i samme utstrekning som det selv kunne omgjøre det.

Høringsinstansene

Ingen av høringsuttalelsene har uttalt seg spesielt om kommunestyrets/fylkestingets tilsynsansvar.

Departementets merknader

Den myndighet over kommunens hele virksomhet som er tillagt kommunestyret/fylkestinget innebærer bl.a. et overordnet ansvar for tilsyn- og kontrollfunksjonen. Det er av stor betydning at kommunestyret/fylkestinget er seg bevisst sitt ansvar for å føre tilsyn og kontroll. Det statlige utvalget som ble nedsatt i 1990 for å granske misligheter i Oslo kommune (Smith-utvalget), uttaler bl.a. om dette (NOU 1991: 11 side 172):

«Det er ... flere forutsetninger som må være tilstede for at bystyret skal kunne utføre sine kontroll- og tilsynsplikter på en tilfredsstillende måte. Det viktigste er bystyrets forståelse av at disse oppgaver er viktige. Bystyrets holdning vil ha avgjørende innflytelse på hvorledes organer som kontrollutvalget, kommunerevisjonen, formannskapet og byrådet utfører sine tilsyns- og kontrolloppgaver.»

Departementet mener at en lovfesting av kommunestyrets ansvar på dette område vil bidra til en slik bevisstgjøring, og er således enig i utvalgets forslag om å ta inn i loven bestemmelser som fremhever dette ansvaret, jf. departementets lovforslag § 60 nr. 1.

Departementet slutter seg også til forslaget til nærmere lovfesting av hvordan ansvaret skal utøves. D.v.s. at kommunestyret/fylkestinget kan kreve opplysninger om konkrete saker og kan overta saker og omgjøre vedtak hvor myndigheten er delegert til andre. Denne myndigheten vil være begrenset av reglene om taushetsplikt og omgjøring av andre organers avgjørelser. Departementet vil imidlertid i likhet med utvalget fremheve at omgjøringsadgangen bare bør benyttes unntaksvis og i saker som anses særlig viktige eller prinsipielt betydningsfulle.

10.3 INTERNT KONTROLLUTVALG. REVISOR. DISTRIKTSREVISOR

Gjeldende rett

Formannskapet/fylkesutvalget har etter gjeldende rett både innstillende, kontrollende, koordinerende og avgjørende myndighet. Den alminnelige tilsynsfunksjon er lovfestet i henholdsvis kommuneloven § 21 og fylkeskommuneloven § 23. Det dreier seg her om en plikt og en rett til å føre tilsyn med hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Formannskapet/fylkesutvalget har dessuten et særlig ansvar for å føre tilsyn med regnskapsvesenet, revisjonen og at vedtak i kommunestyret/fylkestinget og egne vedtak blir iverksatt.

Etter kommuneloven § 21 første ledd punkt 2 og fylkeskommuneloven § 23 første ledd punkt 3 kan det opprettes et særskilt regnskaps- og desisjonsutvalg til å ta seg av tilsynet med kommunens/fylkeskommunens økonomiske forvaltning. Dersom kommunen/fylkeskommunen har opprettet et slikt utvalg, er det dette utvalget og ikke formannskapet/fylkesutvalget som legger fram regnskapet for kommunestyret/fylkestinget.

Departementet har utarbeidet et normalreglement (rundskriv H-26/91) hvor dette organet er foreslått gitt betegnelsen *krollutvalget*.

I dette reglementet er det lagt vekt på at kontrollutvalget sammen med revisjonen bør ha en aktiv rolle. Videre er det tatt hensyn til at kommunalforvaltningen i dag har et omfattende ansvarsområde og at egenkontrollen må styrkes parallelt med at statens tilsyn blir begrenset.

Etter kommuneloven § 42/fylkeskommuneloven § 40 skal det ansettes *egen kommune-/fylkesrevisor*. Fylkesmannen kan med hjemmel i § 43 bestemme at to eller flere kommuner skal ha felles revisor. Den interkommunale revisjonsordningen skal ha et eget styre, sammensatt av representanter for de deltakende kommuner. Fellesstyret skal etter loven bl.a. ansette og si opp (distrikts)revisor og fordele utgiftene på de deltakende kommuner. Departementet har med hjemmel i kommuneloven §§ 42 og 43 fastsatt instruks for kommunerevisor/distriktsrevisor. Den siste instruks er fra 12. april 1989. Instruksen er bindende. Fylkeskommuneloven gir ikke hjemmel for å fastsette tilsvarende instruks for fylkesrevisor.

I tillegg til å kontrollere at regnskapsføringen er i orden, (regnskapsrevisjon) skal revisor også påse at den interne administrative kontroll er betryggende, at kommunens økonomiske disposisjoner har nødvendig hjem-

melsgrunnlag og at kommunens økonomiske interesser ivaretas på en forsvarlig måte (forvaltningsrevisjon). Det ligger imidlertid ikke til revisjonen å vurdere hensiktsmessigheten av de vedtak som fattes.

Revisor er selv underlagt formannskapet/fylkesutvalgets tilsyn, alternativt regnskaps- og desisjonsutvalget. I tillegg skal også administrasjonssjefen føre tilsyn med revisjonen, men hans/hennes instruksjonsmyndighet i forhold til revisor gjelder bare mer administrative forhold.

Kommunelovutvalgets forslag

Utvalget legger stor vekt på at ordningen med interne kontrollfunksjoner i kommuner og fylkeskommuner bør utvikles og videreføres. Utvalgets lovforslag innebærer en betydelig styrking og oppgradering av internkontrollens rolle i lokalforvaltningen, og må ellers ses i sammenheng med forslaget om nedtoning av statlig tilsyn og kontroll, se nærmere kap 10.

a) Behovet for et særskilt kontrollorgan

Utvalget fremhever at den tilsynsfunksjon som loven i dag tillegger formannskapet/fylkesutvalget er viktig, og bør videreføres i den nye loven. Etter utvalgets oppfatning er det imidlertid uheldig at et av de mest sentrale besluttede organer i kommunen/fylkeskommunen også skal ha et særlig ansvar for å føre tilsyn med kommunens/fylkeskommunens virksomhet, inklusive egen virksomhet. Mest synlig er dette når kommunestyret og fylkestinget delegerer mye myndighet til henholdsvis formannskap og fylkesutvalg, men også ved delegasjon til andre folkevalgte organer vil formannskaps- eller fylkesutvalgsmedlemmene i betydelig grad kunne «møte seg selv i døren», enten ved at de selv har deltatt i det aktuelle organ, eller ved at de på annen måte har hatt befatning med saksforholdet tidligere.

Utvalget mener derfor at tilsynsfunksjonen bør legges til et eget organ.

Det fremgår av kap. 5 at utvalgets flertall ikke er innstilt på å videreføre formannskapet/fylkesutvalget som obligatorisk organ, men også mindretallet - som foreslår at det innføres et obligatorisk plan- og økonomiutvalg, mener det er viktig å legge kontrollfunksjonene til et eget folkevalgt organ.

Utvalget viser også til et utvalg opprettet av Norsk Kommuneforbund, som i sin rapport uttaler følgende:

«Utvalget har sett det som en sentral oppgave å drøfte på hvilken måte man best kan klargjøre grensene mellom forvaltningsorga-

nisasjon og kontrollorganisasjon. En slik klargjøring er nødvendig, både for å styrke allmennhetens tillit til forvaltningen og for å bedre forståelsen av revisjonens betydning og oppgaver blant folkevalgte og administrasjonen.

Behovet for utvidet forvaltningsrevisjon i kommunene vil i sterkere grad føre kommunerevisor inn i grenselandet mellom politiske vedtak og administrative beslutninger.

Utvalget mener at kontrollutvalg i kommunen vil kunne bli en viktig faktor i utviklingen av bedre revisjon for lokalforvaltningen. En bestemmelse om at alle kommuner oppretter kontrollutvalg med ansvar for bl.a. å påse at administrasjonens egen interne kontroll fungerer tilfredsstillende bør derfor tas inn i kommuneloven.»

For å styrke forvaltningskontrollens status, og legge forholdene bedre til rette for en effektiv internkontroll, foreslår lovutvalget å lovfeste et krav om at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en (obligatorisk) *kontrollnemnd*.

Når det gjelder sammensetningen av denne nemnda mener lovutvalget at ordfører og varaordfører bør utelukkes fra valg. Disse personene vil i kraft av sine posisjoner være så involvert i kommunens/fylkeskommunens virksomhet, at deltagelse i nemnda lett kan føre til at kontrollen ikke blir reell, eller svekker tilliten til at det foretas en nøytral og uavhengig kontroll. De samme hensyn gjør seg gjeldende for administrasjonssjef og innehaver av visse andre administrative stillinger. Disse vil være utelukket etter de alminnelige regler om valg til nemnder. Utvalget vurderer også om andre folkevalgte enn ordfører/varaordfører bør utelukkes fra valg til kontrollnemnda, og konkluderer med at alle politikere som er medlem av andre nemnder med beslutningsmyndighet bør utelukkes. Fordi nemnda skal ha en uavhengig posisjon, er det etter lovutvalgets syn nødvendig med såvidt omfattende unntak fra valgarbetet.

Lovutvalget mener at loven bør si noe om hvilke oppgaver kontrollnemnda primært skal utføre. I tillegg til den løpende kontroll med revisjonen, i den vanlige «tekniske» betydning av ordet, er revisjonsbegrepet foreslått også å omfatte «en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater», jf. NQU-forslagets § 57 nr. 7. Dette samsvarer med Riksrevisjonens definisjon av «teknisk revisjon». Utfra sitt kjennskap til virksomheten kan revisor planlegge og gjennomføre en systematisk gjennomgang av utvalgte forvaltningsområdet eller deler av disse, f.eks. for å undersøke om det administrative apparat utfører de oppgaver det er forutsatt å skulle gjø-

re. Det kan også være aktuelt å vurdere om de administrative systemer fungerer på en måte som gjør det mulig å framskaffe informasjon og annet relevant materiale som den administrative ledelse trenger for å kunne treffe riktige beslutninger. Til forskjell fra den tradisjonelle regnskapsrevisjon, vil forvaltningsrevisjon rette seg mot målene for forvaltningens virksomhet og de resultater som oppnås.

b) Revisor

Utvalgets flertall vil opprettholde den någjeldende lovs krav om at alle kommuner/fylkeskommuner skal ha (minst) en fast ansatt revisor. Flertallet antar at de etablerte kommunale/fylkeskommunale revisjonsordninger vil gi det beste grunnlag for å bygge opp den utvidede økonomi- og effektivitetskompetanse som utvalget forutsetter. Etter NOU-forslaget er det kontrollnemnda som ansetter revisor.

Det overlates til departementet som forskriftsmyndighet å avklare den nærmere rollefordeling mellom kontrollnemnda og revisjonen.

Utvalgets mindretall - 4 medlemmer - finner det uheldig å lovfeste en ordning med fast ansatt kommunal/fylkeskommunal revisor. Etter mindretallets mening vil det være nok at selve revisjonsfunksjonen og dens betydning gis en tilstrekkelig sterk forankring i loven. Den nærmere regulering av organisering og hvem som skal forestå revisjon kan etter disse medlemmenes mening skje ved forskrift. Det vil således være opp til kommunen/ fylkeskommunen å velge den revisjonsordning man ser seg tjent med, innenfor forskriftenes ramme.

c) Distriktsrevisjon

Bestemmelsen i kommuneloven § 43 om distriktsrevisjon var opprinnelig begrunnet ut fra økonomi- og rasjonalitetsbetraktninger, d.v.s. at en felles revisjonsordning særlig ville være aktuelt for kommuner som hver for seg var for små til å kunne beskjeftige og lønne en revisor i hovedstilling. Etterhvert er ordningen med distriktsrevisjon blitt meget utbredt.

I NOU-forslaget er hjemmelen til å gi pålegg om distriktsrevisjon opprettholdt. Myndigheten er lagt til departementet. I tillegg er det åpnet adgang til å etablere slik ordning på frivillig grunnlag. Utvalget mener at adgangen til å slutte seg til en ordning med distriktsrevisjon legger grunnlag for å styrke revisjonenes faglige miljø. For den enkelte kommune vil det ha den positive effekt at revisjonsarbeidet raskere kan legges om etter moderne metoder basert på planmessig stikk-

prøvekontroll og analyse. Etter utvalgets oppfatning gir dette kommunene mulighet til å oppnå både en betydelig kapasitetsgevinst og en mer pålitelig revisjon.

Distriktsrevisjonen skal som nå ledes av et eget distriktsrevisjonsstyre. Dette er imidlertid et rent administrativt organ, og har ingen direkte kontrollfunksjoner. Revisjonsrapportene avgis til den enkelte kommunes/fylkeskommunes kontrollnemnd som behandler denne på vanlig måte og legger den fram for kommunestyret.

Høringsinstansene

Kommunenes uttalelser er nesten utelukkende positive til hovedtanken om styrking av internkontrollen, men flere har synspunkter på den nærmere utforming av kontrollen. Fra de andre høringsinstansene er det kommet få uttalelser.

En rekke kommuner gir uttrykk for at valgbarhetsbetingelsene vil føre til at små kommuner får vanskeligheter med å besette kontrollnemnda med kompetente og habile medlemmer.

Flere kommuner uttrykker også frykt for at nemnda skal overprøve den politiske/skjønsmessige delen av vedtak. På denne bakgrunn foreslås derfor at kontrollnemndas oppgaver presiseres. Også Kommunenes Sentralforbund har i sin høringsuttalelse bedt om en slik presisering.

Endel kommuner ønsker adgang til å inngå avtale med privat revisjonsfirma. Bare få av de kommunene som har uttalt seg direkte om spørsmålet fremhever at revisor bør være offentlig/fast tilsatt. En rekke andre høringsinstanser motsetter seg imidlertid at det åpnes adgang til privat revisjon, deriblant Kommunenes Sentralforbund. KS begrunnelse knytter seg særlig til private firmaers vansker med å utføre en tilfredstillende forvaltningsrevisjon. Flere peker også på at private firmaer vil kunne komme i en uheldig dobbeltrolle, særlig ved revisjon av kommunens/fylkeskommunens skatteregnskap.

Departementets merknader

Det er av stor betydning at kommunen/fylkeskommunen driver en aktiv intern kontroll. I den senere tid er det særlig Smithutvalget som har fremhevet dette. I rapport nr. 2 om gransking av Oslo kommune (NOU 1991: 11 side 166) understrekes bl.a. at «de mange svakheter ved utøvelsen av politisk tilsyn og kontroll som er avdekket i Oslo kommune ikke primært kan tilskrives at regelverket er for dårlig. Det er i første rekke gjennomføringen av tilsynsoppgavene i praksis som har sviktet.

.... Langt på vei har den mangelfulle praksis antagelig sin bakgrunn i *svak kunnskap om de tilsynsoppgaver som hviler på de folkevalgte og svak bevissthet om hvor viktig det er at disse oppgavene blir gjennomført på best mulig måte.* (Uthevet her).

Formannskapet/fylkesutvalget er tillagt den sentrale tilsynsfunksjon etter gjeldende rett. Men dette tilsynet har i praksis hatt en tendens til å bli en mer passiv, tilbaketrukket overvåking, begrenset til å innhente rapporter og uttalelser. Dertil er det prinsipielt og praktisk uheldig at kontrollorganet også skal kontrollere utøvelsen av egen myndighet. Det vil legge forholdene bedre til rette for en effektiv internkontroll - og øke tilliten til denne - dersom man skiller kontrollfunksjon fra beslutningsmyndighet. Det er videre grunn til å tro at det vil styrke internkontrollens status å legge tilsynsfunksjonen til et spesialorgan som ikke skal ha andre funksjoner. I likhet med Kommunelovutvalget mener departementet derfor at kontrollfunksjonen bør legges til et eget, uavhengig organ jf. departementets lovforslag § 60 nr. 2. Etter departementets mening vil «kontrollutvalget» være det naturlige navnet på dette organet.

Kontrollutvalget bør sammensettes slik at det har den nødvendige tillit, samtidig som det har politisk tyngde. Kravene til uavhengighet og kompetanse kan imidlertid i noen grad komme til å stå i motsetning til hverandre. Særlig gjelder dette i mange små kommuner. Flere har bemerket dette problemet i høringsuttalelsene. Lovutvalget har lagt stor vekt på hensynet til uavhengighet og foreslått at alle medlemmer av nemnder med beslutningsmyndighet skal utelukkes fra valg. Departementet er enig i denne vurderingen. Det er viktig at kontrollutvalget får den nødvendige integritet i det kommunalpolitiske system. Dette hensynet er etter departementets syn overordnet eventuelle vanskeligheter med å finne egnede personer. Det er grunn til å tro at dette problemet vil avta i takt med internkontrollens økende status. Departementet vil følge opp og overvåke hvordan dette fungerer i praksis.

Departementet har funnet det nødvendig å gå lenger i å innføre valgbarhetsbegrensninger enn utvalget har gjort. Det foreslås således å utelukke også varamedlemmer til nemndene.

Hovedbegrunnelsen for å utelukke medlemmer av nemnder med beslutningsmyndighet, er å unngå at kontrollutvalgets medlemmer gransker egen virksomhet. Dette hensynet gjelder kanskje i enda sterkere grad kommunens ansatte. Departementet mener således at heller ikke personer som er ansatt i

kommunen skal kunne sitte i kontrollutvalget.

Et sentralt område for kontrollutvalgets virksomhet vil være funksjonen som en informasjons- og formidlingskanal mellom revisor og kommunestyret. Det er derfor av stor betydning for en effektiv forvaltningsrevisjon at revisors kontakt med de folkevalgte organer er god. Av hensyn til nødvendigheten av et nært samarbeid med kommunestyret bør medlemmer av kommunestyret/fylkestinget være representert i kontrollutvalget. Ellers vil det også kunne være nyttig å trekke inn andre personer med erfaringbakgrunn fra offentlig eller privat virksomhet som gjør dem egnede til å ivareta kontrollfunksjonen.

Kontrollutvalgets oppgaver ligger i dets funksjon som tilsyns- og kontrollorgan. Det innebærer at dette organet skal påse at organisasjon, saksforberedelse og beslutningsprosess i de politiske organer og administrasjonen fungerer på en måte som garanterer oppfyllelse av alle faglige krav og ivaretar grunnleggende rettsikkerhetshensyn overfor kommunen/fylkeskommunens innbyggere og andre som berøres av vedtakene.

Nemndas virksomhet må skje i nært samarbeid med revisor. Nemnda skal forelegge revisors rapporter til kommunestyret/fylkestinget med sin innstilling. Det er her tale om en løpende kontroll. Revisors og kontrollutvalgets virksomhet er ikke begrenset til avgivelse av årlige rapporter, men er basert på tilbakemelding til kommunestyret/fylkestinget etter nærmere rutiner fastsatt av dette, og i enkeltsaker så snart det dukker opp forhold som tilsier det.

Forvaltningsrevisjon er noe mer enn en attestasjon for at de økonomiske transaksjonene er nedfelt i regnskapet og at det foreligger et bevilgningsvedtak. Målet for forvaltningsrevisjon i offentlig forvaltning er bl.a. å bidra til at virksomheten blir mer kostnads- og formåls effektiv. Dette innebærer en kartlegging av hvordan forholdet er mellom den ressursmengde som er medgått og de produkter som er fremskaffet, samt i hvilken grad man har nådd de mål som er satt for virksomheten.

Særlig den teknologiske utvikling har bidratt til at revisor kan fri seg fra mye tidkrevende rutinearbeid. Med sitt kjennskap til de institusjoner som er under revisjon, kan revisor dermed bruke mer av sine ressurser til en omfattende og systematisk vurdering av bruk og forvaltning av offentlige midler. Revisor må identifisere områder der det vil være mulig å forbedre effektivitet og økonomi. Videre forutsetter forvaltningsrevisjon at det foretas en evaluering av eksisterende styringssystemer i kommunen ved å sammenligne den

virksomhet som foregår med foretrukket eller anerkjent praksis på området.

Det ligger imidlertid utenfor revisors og kontrollutvalgets oppgave å overprøve den politiske hensiktsmessigheten av de vedtak som blir gjort. Flere av høringsinstansene har uttrykt ønske om at dette blir presisert. Noe av poenget med å etablere et eget kontrollorgan, er å skille tilsynsfunksjonen fra beslutningsmyndighet, ettersom det er uheldig at et organ er pålagt å føre tilsyn med sin egen virksomhet. Kontrollutvalget skal derfor ikke ha alminnelige forvaltningsfunksjoner. Effekten av dette skillet ville bli betydelig redusert om kontrollutvalget skulle kunne overprøve andre organers politiske skjønn. Departementet finner det ikke nødvendig å ta inn bestemmelser i lovteksten for å fremheve dette.

Lovforslaget innebærer ikke i seg selv at den kommunale revisjon gis et nytt og utvidet innhold. Gjennom revisorinstruksen har allerede kommunerevisor en plikt til å utføre forvaltningsrevisjon. Etter departementets oppfatning er det i tråd med forvaltningsrevisjonens betydning at plikten kommer til uttrykk i loven.

Den nærmere avgrensning av revisjonens kompetanse vil kunne skje ved forskrift med hjemmel i lovforslagets § 60 nr. 9. Det er grunn til å tro at spørsmålet om hvor langt revisjonen kan gå i å kontrollere virksomheten, i praksis mer vil være et spørsmål om disponible ressurser enn om grensene for revisjonens myndighet.

Departementet finner det ønskelig også å kunne gi forskrifter om kontrollutvalgets virksomhet. Det er i departementets lovforslag gjort en tilføyelse for å gi slik hjemmel.

Revisjonen har hittil vært utført av en *fast ansatt revisor*. Kommunelovutvalgets flertall vil videreføre denne ordningen. Mindretallet - fire medlemmer - har foreslått å overlate til kommunen å velge den revisjonsordning man ser seg tjent med. Dette ville innebære at kommunen kunne engasjere private revisjonsfirmaer til å utføre dette arbeidet. Departementet mener at det med økt vektlegging på forvaltningsrevisjon er enda viktigere enn før at revisor er offentlig ansatt. En effektiv forvaltningsrevisjon forutsetter at revisor har inngående kjennskap til kommunens virksomhet. Å skaffe seg denne innsikten vil kunne være et omfattende og tidkrevende arbeid. Men denne delen av prosessen er avgjørende for muligheten til å foreta forbedringer og kostnadsreduksjoner. Departementet mener at en fast ansatt revisor vil gi større muligheter for å lykkes her. Ønsker kommunen et friskt og kritisk blikk på virksomheten fra en utenforstående instans, vil dette kunne skje

ved at man engasjerer et administrativt/økonomisk rådgivningsfirma til å utrede aktuelle spørsmål.

Departementet mener etter dette at det bør lovfestes at alle kommuner/fylkeskommuner skal ha fast ansatt revisor.

Det er helt klart at forvaltningsrevisjon stiller økte krav til revisor. Departementet vil bl.a. av den grunn foreslå at kommuneloven får en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å stille nærmere krav til revisors kvalifikasjoner i forskrift. Se lovforslaget § 60 nr. 9.

Det er likevel usikkert om det vil være tilstrekkelig med et slikt krav alene til revisjonens leder. Det avgjørende vil være å få revisjonen organisert på en slik måte at man får søkere med kvalifikasjoner, og at man kan skape et godt faglig miljø.

Det kan være vanskelig å utvikle slik ekspertise og et slikt miljø innen den enkelte kommune. Dette tilsier at *distriktsrevisjonsordninger* bør utbygges og utvikles. I likhet med Kommunelovutvalget vil departementet derfor åpne adgang til å etablere distriktsrevisjonsordninger på frivillig grunnlag. Distriktsrevisjonen bør som nå ledes av et eget styre. Departementets lovforslag åpner også for at det kan etableres distriktsrevisjonsordninger der både kommuner og fylkeskommuner deltar, eventuelt bare fylkeskommuner.

I motsetning til kommunelovutvalget er departementet kommet til at revisor - d.v.s. revisjonens leder - bør ansettes av kommunestyret/fylkestinget. Kontrollutvalget utøver sin funksjon på vegne av kommunestyret/fylkestinget, og er underlagt kommunestyrets/fylkestingets økonomiske styrings- og instruksjonsmyndighet. Det vil således være naturlig at revisor - i likhet med administrasjonssjefen - ansettes av kommunestyret/fylkestinget. Revisjonens øvrige personale bør ansettes av kontrollutvalget, og departementet foreslår at dette lovfestes.

Under en ordning med distriktsrevisjon vil det av naturlige grunner være styret som har tilsetningsmyndigheten.

I Danmark er kommunerevisjonen organisert som en landsomfattende organisasjon. Kommunerevisjonens virksomhet er underlagt Kommunernes Landsforening (tilsvarende det norske Kommunenes Sentralforbund) og inngår som en egen enhet i denne organisasjonen. 24 avdelingskontorer yter tjenester til de omkringliggende lokalforvaltninger. I Sverige er kommunerevisjonen delt inn i 22 distrikter hvor service blir ytt fra 100 forskjellige kontorsteder. Ordningen ivaretas av en avdeling i «Svenska Kommunförbundet» (tilsvarende KS).

Kommunelovutvalget har ikke vurdert nærmere om varianter av ordningene i Danmark og Sverige vil være tjenlige i Norge. Departementet finner at temaet ikke er tilstrekkelig utredet til at det kan tas stilling til dette nå. Det vil bli vurdert å få spørsmålet utredet.

10.4 ADMINISTRASJONSSJEFENS KONTROLL- OG TILSYNSANSVAR

Gjeldende rett

Administrasjonssjefen er etter kommuneloven § 37/fylkeskommuneloven § 38 tillagt det «nærmeste» tilsyn med hele den kommunale/fylkeskommunale virksomheten. I uttrykket «nærmeste tilsyn» ligger at det er han/hun som skal stå for det løpende konkrete tilsynet. Det overordnede politiske tilsyn er lagt til henholdsvis formannskapet og fylkesutvalget, jfr. pkt. 10.2 og 10.3.

Administrasjonssjefens tilsynsansvar har ikke det samme omfang i alle relasjoner. I forhold til tjenestemenn ansatt i hans egen stab har han full instruksjonsmyndighet, dvs. både faglig og administrativt. Når det gjelder etatsjefene og deres underordnede er administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet i utgangspunktet av administrativ art, mens fagsjefene har den faglige instruksjonsmyndigheten.

Siden revisjonen er en del av kommunens/fylkeskommunens totale virksomhet, vil administrasjonssjefens administrative tilsyn også omfatte revisor og revisjonen, se pkt. 10.3.

Kommunelovutvalgets forslag

Utvalget fremhever behovet for en enhetlig administrativ ledelse, dvs. at det bør være én leder for hele administrasjonen og at ansvaret for det administrative tilsynet med forvaltningen også må plasseres her. Se nærmere kap. 5.2. om administrasjonssjefens stilling og funksjoner.

Utvalget foreslår at administrasjonssjefens tilsynsansvar blir uttrykkelig lovfestet. Den foreslåtte bestemmelse er mer generelt utformet enn dagens spesifiserte regler i § 37 kommuneloven/§ 38 i fylkeskommuneloven. Hensikten med den foreslåtte formulering er imidlertid ikke å svekke administrasjonssjefens ansvar, men å markere at ansvaret omfatter mer enn å føre tilsyn med kommunens/fylkeskommunens forvaltning og økonomi. Det dreier seg om et helhetlig sjefsansvar for forsvarelig saksforberedelse og administrasjon, herunder en plikt til å sørge for at eventuelle rettslige feil blir avdekket.

For å kunne utføre de tilsynsfunksjoner administrasjonssjefen er pålagt, er det av ve-

sentlig betydning at han/hun får tilstrekkelig informasjon om kommunen/ fylkeskommunens løpende virksomhet. Administrasjonssjefen er bl.a. av den grunn gitt møte- og talerett i alle kommunale/fylkeskommunale organer. I tillegg kan han/hun fastsette interne rapporterings- eller tilbakemeldingsrutiner i administrasjonen, som gjør det mulig å utøve tilsynsfunksjonen på en effektiv og rasjonell måte.

Administrasjonssjefens ansvar for å følge med i utviklingen i kommunens/fylkeskommunens økonomiske situasjon, vil også etter utvalgets lovforslag være en sentral oppgave. Sentrale elementer i denne side av tilsynsfunksjonen vil være å holde seg løpende orientert om disponeringen av ulike bevilgninger, påse at det ikke skjer overskridelser og sørge for at forslag om eventuelle tilleggsbevilgninger eller omdisponeringer blir lagt fram så snart behov for det oppstår.

Høringsinstansene

Få av høringsinstansene har merknader som spesielt angår administrasjonssjefens tilsynsfunksjon. For øvrige høringsuttalelser om administrasjonssjefen vises til kap. 5.2.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalgets forslag til lovfesting av administrasjonssjefens tilsynsansvar, og viser her til utvalgets drøftelse.

Forvaltningsrevisjon innebærer at kommunerevisjonen begir seg inn i et grenseland mellom revisjon i tradisjonell forstand og effektiviseringsarbeid og økonomisk kontroll. Administrasjonssjefen kan oppleve det som en innblanding i sitt arbeidsområde når revisjonen skal overvåke om administrasjonen tar i bruk hensiktsmessige midler i utøvelsen av sitt økonomiske tilsyn. Heri kan det ligge en kime til kompetansestrid. Revisjonens og administrasjonssjefens mål er imidlertid i realiteten sammenfallende. Departementet ser derfor ikke grunn til å gjøre noen grenseopp-gang mellom administrasjonssjefens og revisors myndighet. Dersom det skulle oppstå et behov for presisering her vil denne kunne gis ved forskrift.

I motsetning til kommunelovutvalget har imidlertid departementet kommet til at administrasjonssjefens møterett i kontrollutvalget bør innskrenkes. For å sikre en mest mulig fri og utvungen diskusjon, bør administrasjonssjefen kun ha møterett etter særskilt innkalling. Se lovforslagets § 23.

KAPITTEL 11

Statlig tilsyn og kontroll**11.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet tas opp følgende spørsmål:

- Legalitetskontroll
- Godkjenningsordninger
- Mindretallsanke
- Løpende tilsyn, veiledning og rådgivning
- Sivilombudsmannens kontroll
- Domstolskontroll

Kapitlet omfatter først og fremst spørsmål om statlig tilsyn og kontroll knyttet til kommuneloven. Tilsvarende spørsmål som gjelder særlovgivningen er nærmere behandlet i kap. 15. De mer prinsipielle sider av statlig styring sett i forhold til det lokale folkestyre er behandlet i kap. 3.

De gjeldende regler om statlig tilsyn/kontroll framgår særlig av kommuneloven §§ 16, 19, 42, 43, 59, 60, 61, 64 /fylkeskommuneloven §§ 18, 21, 60, 62, 65.

Kommunelovutvalgets forslag innebærer i korte trekk følgende, jf. NOU-forslaget § 56:

- Fylkesmannens automatiske legalitetskontroll erstattes av en ordning med lovlighetsklage, som innebærer at ethvert medlem av kommunestyret/fylkestinget og administrasjonssjefen kan kreve at departementet vurderer lovligheten av ethvert kommunalt/fylkeskommunalt vedtak
- Godkjenningsordninger etter kommuneloven oppheves
- Ordningen med mindretallsanke etter kommuneloven oppheves
- Departementet gis rett til å kreve opplysninger om kommunenes/fylkeskommunenes virksomhet og rett til innsyn i kommunale/fylkeskommunale saksdokumenter

Høringsuttalelsene er noe sprikende. Kommunene er gjennomgående enige i reduksjon av statlig tilsyn og kontroll. Det er således stor oppslutning om å erstatte fylkesmannens automatiske legalitetskontroll med krav om lovlighetskontroll. Videre er det stor oppslutning om å fjerne godkjenningsbestemmelsen i kommuneloven og mindretallsanke-instituttet. Statlige høringsinstanser inntar en noe mer reservert holdning. Det synes imidlertid gjennomgående å være stor enighet om utval-

gets hovedtanke om en generell reduksjon av den statlige kontroll etter de gjeldende kommunelover, men også at det vil være nødvendig med en viss statlig kontroll på nærmere bestemte områder.

Departementet finner i store trekk å kunne tiltre lovutvalgets forslag. Kretsen av personer som kan fremme lovlighetsklage innsnevres imidlertid noe, idet klage gjøres betinget av at minst tre medlemmer i kommunestyre/fylkestinget fremmer krav om det. Etter departementets lovforslag vil ikke administrasjonssjefen eller medlem av kommuneråd/fylkesråd kunne kreve lovlighetskontroll. I motsetning til NOU-forslaget vil departementet dessuten foreslå en hjemmel for departementet til å foreta lovlighetskontroll av eget tiltak. Endelig vil departementet i motsetning til kommunelovutvalget ikke fremme forslag om endring i Sivilombudsmannensloven. Bestemmelser om statlig tilsyn/kontroll er tatt inn i § 59 i departementets lovforslag.

11.2 LEGALITETSKONTROLL*Gjeldende rett*

Fylkesmannen skal etter kommuneloven § 60 føre legalitetskontroll med visse kommunale vedtak. Dette innebærer en kontroll av vedtakenes forvaltningsrettslige gyldighet. Fylkesmannen skal for det første kontrollere om kommunen hadde prosessuell kompetanse til å fatte et slikt vedtak, dvs. om saksbehandlingsreglene er fulgt. Dernest skal han kontrollere at kommunen hadde materiell kompetanse til å treffe avgjørelsen, dvs. at vedtaket rent innholdsmessig ikke strider mot lovgivningen eller andre rettsregler. Endelig skal han kontrollere at organet hadde «personell» kompetanse, dvs. at dette organet hadde myndighet til å fatte et vedtak med et slikt innhold.

I tillegg til det som direkte fremgår av § 60, omfatter legalitetskontrollen også den domstolskapte læren om myndighetsmisbruk. Slik kommuneloven er formulert kan den gi inntrykk av at vedtaket automatisk skal kjønes ugyldig dersom det lider av en feil. I ugyldighetslæren er det imidlertid et prinsipp at saksbehandlingsfeil og visse andre feil i tilknytning til forvaltningsavgjørelser, i ut-

gangspunktet ikke får betydning med mindre det er en viss sannsynlighet for at feilen har virket inn på vedtakets innhold. Og selv om feilen kan ha hatt en slik betydning fører ikke dette alltid til ugyldighet. Noen saksbehandlingsfeil fører imidlertid alltid til ugyldighet. Dette gjelder f.eks. dersom kommunestyret ikke var vedtaksført.

Legalitetskontrollen omfatter alle vedtak i kommunestyret. Vedtak i andre kommunale organer er bare undergitt legalitetskontroll dersom de skal godkjennes av statlig myndighet etter bestemmelser i kommuneloven.

Fylkesmannens legalitetskontroll skjer i praksis ved at kommunens møteprotokoller gjennomgås.

Dersom fylkesmannen underkjenner et vedtak, kan formannskapet klage til Kongen, jfr. § 60, tredje ledd. Kongens myndighet er delegert til Kommunaldepartementet.

Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende bestemmelse om legalitetskontroll. Vedtak i fylkeskommunale organer vil likevel være gjenstand for legalitetskontroll i den utstrekning det skal godkjennes av statlig myndighet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget oppsummerer betenkelighetene ved dagens ordning slik:

- Mange viktige kommunale vedtak omfattes ikke av kontrollen, særlig på grunn av omfattende delegasjon til formannskapet og underliggende organer. Her kan det være store variasjoner fra kommune til kommune, og omfanget av legalitetskontrollen vil således være forskjellig kommunene imellom.
- Ressursinnsatsen ved kontrollen står ikke i forhold til de feil som avdekkes.
- Behovet for en nitid legalitetskontroll synes etter hvert å være svekket, bl.a. på grunn av den kompetanseoppbygging som har skjedd i kommunesektoren. Undersøkelser viser at registrert feilprosent for kommunestyrevedtak, ligger så lavt som 0,2 % i gjennomsnitt.

Utvalget har vurdert 3 alternativer til dagens ordning:

- 1) avskaffe hele legalitetskontrollen
- 2) foreta en annen avgrensning av hvilke typer vedtak som skal kontrolleres
- 3) utvide kontrollen til å gjelde samtlige kommunale vedtak, eventuelt i en modifisert form - spesielt med henblikk på om kontrollen skal være automatisk eller initiert av f.eks. klage.

Det er etter utvalgets oppfatning behov for en viss ekstern kontroll. Alternativ 1 anses derfor lite aktuelt. En styrket internkontroll i kommunen bør kunne tilsi en reduksjon og forenkling av det eksterne (statlige) tilsynet. Det er imidlertid ikke realistisk at en styrket egenkontroll skal kunne avløse statlige overprøvingsordninger helt.

Utvalget oppfatter det derfor som mer aktuelt å foreta en annen avgrensning av hvilke vedtak som skal kontrolleres. Det knytter seg imidlertid såvidt mange praktiske problemer til en slik inndeling at heller ikke dette alternativet ivaretar de sentrale hensyn.

Etter utvalgets mening er *alternativ 3* det minst problematiske. En utvidelse av kontrollen til å gjelde samtlige kommunale vedtak, vil imidlertid ikke kunne gjennomføres uten en betydelig kapasitetsstyrking ved fylkesmannsembetene. Utvalget foreslår derfor å gjøre legalitetskontrollen avhengig av klage, eller mer presist - krav om lovlighetskontroll.

Kretsen av klageberettigede foreslås begrenset til kommunestyre/fylkestingsrepresentanter, medlem av kommuneråd/fylkesråd samt administrasjonssjefen. Utvalget uttrykker tvil om hvorvidt også nemndsmedlemmer bør ha adgang til å kreve lovlighetskontroll. Dette vil kunne øke antallet saker drastisk, og skape problemer i den interne saksgang og kontroll i kommunen. Utvalget blir derfor stående ved at nemndsmedlemmer ikke bør ha slik adgang.

Derimot bør administrasjonssjefen, som kommunens/fylkeskommunens øverste og ansvarlige administrative myndighet, ha den samme mulighet til å få avklart rettsusikkerhet som kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter, f.eks. for å komme ut av en tvangssituasjon hvor administrasjonssjefen blir pålagt å iverksette vedtak som må anses ulovlige.

Utvalget har også vurdert spørsmålet om kommunens/fylkeskommunens etatsjefer bør har rett til å kreve lovlighetskontroll, men er kommet til at dette ikke ville harmonere så godt med administrasjonssjefens posisjon som kommunens/fylkeskommunens øverste ansvarlige leder. Ved bare å gi administrasjonssjefen denne rett skapes klarere ansvarsforhold.

Etter utvalgets mening bør loven videreføre den begrensning som ligger i at lovlighetskontrollen bare omfatter prøving av vedtakenes offentligrettslige side.

Utvalget mener også at det er ønskelig å åpne adgang til å utsette iverksettingen av vedtak, d.v.s gi krav om lovlighetskontroll oppsettende virkning. Siden krav om lovlighetskontroll ikke er klage i forvaltningslovens for-

stand er det nødvendig med en særskilt bestemmelse om dette.

Et *mindretall* i utvalget (to medlemmer) mener at en utskifting av den automatiske legalitetskontrollen ikke bør avskjære departementet fra å foreta en lovlighetskontroll av éget tiltak. Det kan oppstå spesielle situasjoner hvor det er behov for inngripen fra statlige myndigheter uten at det er fremmet krav om lovlighetskontroll. Mindretallet foreslår derfor at det tas inn en tilføyelse i lovforslagets bestemmelse som gir departementet adgang til dette.

Flertallet mener at avgrensningen av kretsen som kan kreve lovlighetsprøving langt på vei vil bli betydningsløs med en slik regel. Det vil etter flertallets mening være svært vanskelig å avvise en innsigelse mot en avgjørelses lovlighet uten først å se nærmere på realiteten. Dette vil kunne påføre departementet og fylkesmannsembetene - og kommunene - en betydelig arbeidsmessig belastning, og gi lovlighetskontrollen et langt sterkere preg av statlig tilsyn.

Høringsinstansene

Blant kommunene er det stor oppslutning om å erstatte fylkesmannens automatiske legalitetskontroll med krav om lovlighetskontroll. Fylkesmennene inntar en noe mer reservert holdning. I deres fellesuttalelse heter det blant annet:

«Betydningen av arbeidet med legalitetskontrollen kan etter fylkesmennes syn ikke måles bare ut fra i hvilket omfang vedtak blir kjent ugyldig. Råd og veiledning som gis i mange saker i forbindelse med legalitetskontrollen, og som kommunen tar hensyn til, fører til at man i mange tilfeller unngår lovstridige vedtak. Dessuten gir ordningen løpende informasjon om den kommunale forvaltning, noe som i seg selv er nyttig.»

Fylkesmennene slutter seg likevel til forslaget om bortfall av automatisk legalitetskontroll for de fleste vedtak. Reglement for kommunestyrenes virksomhet, kommunestyrets budsjettvedtak og vedtak om forholdstallsvalg bør imidlertid etter fylkesmennes mening fortsatt være gjenstand for automatisk legalitetskontroll. Dessuten bør fylkesmannen av eget tiltak kunne oppheve vedtak i visse tilfeller. Flere ombud og direktorater er også gjennomgående skeptisk til reduksjon av statlig kontroll på sine områder. Flere ønsker således å opprettholde den automatiske legalitetskontrollen. Departementene er mer åpne for en omlegging av legalitetskontrollen i retning av utvalgets forslag. Men bare få av departementene uttaler seg klart og direkte om dette spørsmålet. Departementenes uttalelser

om statlig tilsyn har forøvrig mer relevans i forhold til særlovgivningen. Flere fagdepartementer fremhever således behovet for statlig tilsyn på sine spesielle områder.

Flere høringsuttalelser mener at krav om lovlighetskontroll må forbeholdes et nærmere fastsatt mindretall. Sogn og Fjordane fylkeskommune foreslår å stille krav om at $\frac{1}{10}$ av representantene må være enige om å fremme slik klage. Også KS mener at lovutvalgets forslag er å «overbeskytte mindretallet» og foreslår krav om «et større mindretall» eller minst to personer. Norsk rådmannsforum påpeker også faren for «kverulanteri».

Departementets merknader

Den utstrakte statlige kontroll med den kommunale virksomheten har sin bakgrunn i en tid da kommunene var en nyskaping i forfatningssystemet. Overføring av statlig myndighet til lokale folkevalgte organer utløste naturlig nok et ønske om å sikre kvaliteten på myndighetsutøvelsen. Kommunene hadde dessuten tidligere en langt dårligere utbygd administrasjon enn det som er tilfelle i dag. Kommunenes faglige kompetanse ligger også på et helt annet og mye høyere nivå enn på formannskapslovenes tid. Det er nødvendig å se de gjeldende bestemmelsene om legalitetskontroll på denne bakgrunn.

Kvalitetssikring er imidlertid ikke blitt mindre viktig nå enn tidligere. Det er likevel grunn til å tro at mer av denne kontrollen kan foretas internt i den enkelte kommune. Departementet mener således at bestemmelser om en utvidet internkontroll vil kunne redusere behovet for statlig tilsyn og kontroll, både i kommuner og fylkeskommuner.

Departementets forslag om å utvide adgangen til å påklage kommunale vedtak - se nærmere kap. 12 - vil også redusere nødvendigheten av legalitetskontrollen. Etter disse reglene vil det være adgang til å påklage ethvert enkeltvedtak som treffes av kommunale organer. Kommunen gjør imidlertid mange viktige vedtak som faller utenfor denne kategorien. Det er også av andre grunner behov for en viss ekstern kontroll. Departementet er således enig med Kommunelovutvalget i at det ikke vil være heldig å avskaffe legalitetskontrollen fullstendig.

Den eksisterende ordning har flere uheldige sider. For det første er den svært ressurskrevende. Sett i forhold til hvor mange vedtak det avdekkes feil ved, kan det reises spørsmål ved berettigelsen av en automatisk og bredt anlagt legalitetskontroll. For det andre er det bare kommunestyrets vedtak som er gjenstand for slik kontroll. Ordningen kan derfor

virke vilkårlig, avhengig av i hvilken grad man har utnyttet delegasjonsadgangen.

Etter departementets mening vil det redusere disse ulempene dersom man åpner for at vedtak i alle kommunale organer kan gjøres til gjenstand for lovlighetsklage, og samtidig begrenser kretsen av klageberettigede. På denne måten vil lovlighetskontrollen også få mer preg av et middel til å få avklart rettslig tvil, enn et styrings og kontrollredskap på statens hånd.

Departementets forslag til hvilken personkrets som skal være berettiget til å fremme krav om lovlighetskontroll avviker noe fra kommunelovutvalgets. Departementet vil ikke foreslå at administrasjonssjefen skal kunne kreve lovlighetskontroll, fordi en slik adgang vil kunne skape vansker i forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonssjefen. Departementet har videre ikke funnet det nødvendig å gi medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet slik rett.

Flere høringsinstanser har pekt på faren for «kverulanteri» dersom ethvert medlem av kommunestyre/fylkesting skal ha adgang til å fremme lovlighetsklage. Dette reiser spørsmål om denne retten bør forbeholdes et nærmere fastsatt mindretall.

Det er usikkert hvor stor risiko det er for at retten til lovlighetsklage vil bli brukt i strid med sin hensikt. Lovlighetsklage vil i utgangspunktet ikke føre til utsatt iverksetting av vedtaket. Etter departementets lovforslag må det en positiv beslutning til for at klagen skal gis oppsettende virkning. Et eventuelt forsøk på å trenere en sak ved å kreve lovlighetskontroll vil derfor som regel ikke være et særlig effektivt middel.

Det er likevel en fare for at ordningen kan bli misbrukt. For å unngå at ordningen blir unødig arbeidsbelastende, vil departementet foreslå å ta inn i loven en bestemmelse om at krav om lovlighetskontroll må fremmes av minimum 3 - tre - representanter. Departementet antar at dette ikke vil innebære noen utilbørlig begrensning i adgangen til å fremme lovlighetsklage.

Det kan imidlertid også på andre måter enn ved krav om lovlighetskontroll komme fram opplysninger som gir grunn til å se nærmere på et vedtak. Det ville være lite heldig om statlige myndigheter i en slik situasjon skulle stå maktesløse dersom ingen klageberettiget er interessert i å få overprøvet vedtaket. Hverken kommuner eller fylkeskommuner har krav på beskyttelse mot kontroll av vedtak det hefter feil ved. Departementet deler således oppfatningen til lovutvalgets mindretall på dette punkt, og foreslår å innføre en adgang for departementet til å ta gyldighets-

spørsmålet opp til avgjørelse av eget tiltak, selv om det må medgis at man ikke kan se bort fra de betenkeligheter mot en slik ordning som Kommunelovutvalgets flertall anfører.

Det er imidlertid grunn til å understreke at denne ordningen ikke skal benyttes til å gjeninnføre noe nær en automatisk legalitetskontroll.

Departementet mener at det i ett tilfelle bør være automatisk legalitetskontroll, nemlig i forbindelse med årsbudsjettet, se nærmere kap. 8.

Fylkesmennene har i sin høringsuttalelse pekt på den betydning legalitetskontrollen har som kanal for informasjon, råd og veiledning. Se nærmere om dette i punkt 11.5. nedenfor.

Legalitetskontrollen etter kommuneloven § 60 gjelder også vedtak fattet med hjemmel i *særlov*. Enkelte særlover har imidlertid særskilte kontrollregler. Dersom forslaget om lovlighetskontroll blir gjennomført, vil behovet for slike særregler langt på vei falle bort, se kapitel 15. Bestemmelsen om lovlighetskontroll er tatt inn i § 59 i departementets lovforslag.

Lovlighetskontroll dreier seg om å sikre at kommunene/fylkeskommunenes vedtak er gyldige. Et annet spørsmål vedrørende statlig kontroll oppstår der kommunen/fylkeskommunen ikke oppfyller forpliktelser fastsatt i eller i medhold av lov. Det kan da oppstå et behov for vedkommende statlige myndighet til å iverksette sanksjoner i en eller annen form, for på best mulig måte å sikre at forpliktelsene overfor staten blir oppfylt. Bestemmelsene i lovforslagets § 53 gir staten adgang til å tvangsinndrive visse fordringer. Utover dette har ikke departementet vurdert innføring av generelle bestemmelser om sanksjonsregler. Spørsmålet vil for enkelttilfeller kunne vurderes under gjennomgangen av særlovgivningen. Se kap. 15. Innføring av mer generelle sanksjonsregler vil kreve ytterligere utredning. Etter departementets oppfatning bør man i alminnelighet være tilbakeholden med å innføre sanksjonsregler, med mindre det kan dokumenteres særlige behov for slike regler på bestemte forvaltningsområder.

11.3 GODKJENNINGSORDNINGER

Gjeldende rett

En rekke kommunale/fylkeskommunale vedtak skal etter kommunelovene godkjennes av statlig myndighet. At et vedtak skal godkjennes av overordnet (statlig) myndighet innebærer at det i tillegg til en kontroll av vedtakets lovlighet også skal foretas en prøv-

ving av hensiktsmessigheten, d.v.s om vedtaket er fornuftig og forsvarlig. Vedtaket er ikke endelig før det er godkjent. Det ligger imidlertid en generell begrensning i det at det er tale om statlig overprøving av vedtak gjort i kommunale/fylkeskommunale folkevalgte organer. Myndigheten til å vurdere den rent politiske side av vedtakene vil være innskrenket som følge av dette.

Godkjenning innebærer vanligvis bare at statlig myndighet kan godkjenne eller nekte å godkjenne - ikke å treffe nytt vedtak. Kommunelovene åpner imidlertid for at det i forbindelse med godkjenning kan fastsettes vilkår.

Av vedtak som er undergitt godkjenning etter kommuneloven og fylkeskommuneloven kan nevnes:

- Kommuneloven § 4 fjerde ledd: avvik fra lovens normalordning for kommunestyrets medlemstall.
- Kommuneloven § 18 andre ledd: møtebok for kommunestyret og reglement for kommunestyrets og formannskapetets virksomhet. Fylkeskommuneloven fastsetter i § 20 annet ledd at reglement for fylkestingets og fylkesutvalgets virksomhet skal godkjennes.
- Kommuneloven § 42: Tilsetting av flere revisorer i en kommune eller kommunal bedrift. Ingen tilsvarende bestemmelse i fylkeskommuneloven.
- Kommuneloven § 49 femte ledd og fylkeskommuneloven 46 femte ledd: Vedtekter for kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger.
- Kommuneloven 50 fjerde ledd og fylkeskommuneloven 47 fjerde ledd: Vedtak om at regnskapsmessig underskudd kan dekkes over flere år.
- Kommuneloven § 50 tiende ledd og fylkeskommuneloven § 47 niende ledd: Vedtak om tilleggsbevilgning og bevilgning til formål utenom budsjettet, dersom det ikke samtidig gjøres vedtak om hvordan utgiften skal dekkes på årets budsjett.
- Kommuneloven § 55 og fylkeskommuneloven § 52, begge siste ledd: Overdragelse av krav på avgifter som «følger av inngått kontrakt».
- Kommuneloven § 59 og fylkeskommuneloven § 60 er å anse som de mest sentrale godkjenningsbestemmelsene i de to lovene. Etter disse paragrafene skal en rekke vedtak godkjennes, bl.a. vedtak om opptak av lån og om garantistillelse.

Etter kommuneloven § 59 og fylkeskommuneloven § 60, begge nr. 1 og 2 (lån og garanti-

er), kan godkjenningsinstansen også fastsette nærmere vilkår for godkjenningen (avdragsmåte og avdragstid). Godkjenningsinstansen fastsetter imidlertid svært sjelden andre vilkår enn de kommunen/fylkeskommunen og finansieringsinstitusjonen har forhandlet seg frem til.

Fylkesmannen er godkjenningsinstans for mange av godkjenningsordningene for kommunene. I tillegg til flere bestemmelser som direkte legger godkjenningsmyndigheten til fylkesmannen, er fylkesmannen også delegert godkjenningmyndighet. Dette gjelder bl.a. lånegodkjenning og godkjenning av garantivedtak, jf. Kgl.res. av 26. mai 1989.

Fylkeskommuneloven har færre godkjenningsbestemmelser enn kommuneloven. Kongen/departementet er godkjenningsinstans for alle fylkeskommunale vedtak.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at mange av godkjenningsordningene i kommunelovene bærer preg av å ha blitt til i en tid da behovet for kontroll med kommunesektoren var et helt annet enn i dag. Det er utvalgets målsetting å bygge ned spesielle kontrollordninger til fordel for mer generelle tilsynsformer. Godkjenningsordninger bør bare opprettholdes der helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende, som f.eks. hensynet til overordnet nasjonal styring og hensynet til å ivareta enkeltpersoners rettigheter.

Utvalget grovindelers godkjenningsordningene i to hovedgrupper: Den ene kategorien er de som tillater avvik fra lovens normalordning eller fungerer som en approbasjon av et «lokalt» regelverk. Dette er godkjenningsbestemmelser som vanligvis trer i kraft en gang pr. kommunestyreperiode. Den andre kategorien er bestemmelser som innebærer en løpende overprøving av hvert enkelt vedtak av en bestemt type. Det er særlig den siste typen utvalget tar sikte på å redusere omfanget av.

Godkjenningsordninger som gjelder kommunenes/fylkeskommunenes økonomiforvaltning er i sin helhet drøftet i kap. 8. I det følgende behandles kun de øvrige godkjenningsordninger i kommuneloven/fylkeskommuneloven.

Godkjenningsbestemmelsen i kommuneloven § 4 fjerde ledd, om godkjenning av kommunestyrets medlemstall dersom det fastsettes til et tall som ligger utenfor lovens intervaller, er det etter utvalgets oppfatning unødvendig å opprettholde. Etter utvalgsløsløst lovforslag vil det være opp til kommunestyret/fylkestinget selv å fastsette medlemstallet - utfra et minimumstall - og noen statlig godkjenning av dette vedtaket kan det ikke ses å være behov for, se kap. 5.

Bestemmelsen i kommuneloven § 18 andre ledd om at fylkesmannen skal godkjenne kommunestyrets forhandlingsbok, og tredje ledd om godkjenning av reglement for kommunestyre og formannskap (tilsvarende bestemmelse i fylkeskommuneloven § 20 andre ledd) kan utvalget heller ikke se noen grunnlag for å videreføre i forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Kravet i kommuneloven § 42 om fylkesmannens samtykke dersom det skal tilsettes flere revisorer i en kommune eller for kommunal bedrift, er det heller ikke nødvendig å opprettholde. Etter utvalgets lovforslag vil det være kommunestyrets/fylkestingets ansvar å etablere en forsvarlig revisjonsordning, og kontrollnemndas oppgave å håndheve denne.

Når det gjelder kommuneloven § 49 femte ledd og fylkeskommuneloven § 46 femte ledd, om godkjenning av vedtekter for kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger, kunne hensynet til mest mulig like pensjonsvilkår for alle folkevalgte tale for en fortsatt godkjenning eller annen form for sentral kontroll med pensjonsvilkårene. Godkjenningsmyndigheten er i dag overført fra Kommunaldepartementet til Sosialdepartementet, som igjen har videre delegert til Forsikringsrådet (nå Kredittilsynet). Etter § 1-1 annet ledd i Lov om forsikringsvirksomhet av 10. juni 1988 kan Kongen bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for pensjonskasser og -fond, og kan gi nærmere regler om dette. Utvalget mener derfor at behovet for mest mulig likeartede pensjonsvilkår for folkevalgte skulle være tilstrekkelig ivaretatt gjennom denne loven, slik at godkjenningsbestemmelsene i kommuneloven § 49 femte ledd og fylkeskommuneloven § 46 femte ledd kan oppheves. Inntil man har fått et tilfredstillende hjemmelsgrunnlag, anser utvalget det likevel som hensiktsmessig å opprettholde godkjenningsbestemmelsen i ny kommunelov.

Høringsinstansene

Svært få av høringsinstansene har merknader til de av godkjenningsbestemmelsene i kommuneloven som ikke angår økonomibestemmelser.

Departementets merknader

Det er viktig å ha klart for seg at det ved godkjenningsordninger foretas en prøving både av vedtakets lovlighet og dets hensiktsmessighet. Dette skiller denne vurderingen fra legalitetskontrollen, som bare innebærer en kontroll av vedtakets lovlighet.

Etter departementets mening er kontrollen

med kommunale/fylkeskommunale vedtaks lovlighet ivaretatt ved at det gis adgang til å kreve lovlighetskontroll, og at departementet får adgang til å foreta en slik kontroll av eget tiltak. På denne bakgrunn vil det være ønsket om å føre kontroll med et vedtaks hensiktsmessighet som først og fremst må legges til grunn for en eventuell godkjenningsordning.

Den historiske begrunnelse for de relativt omfattende godkjenningsordninger som har preget forholdet mellom staten og kommunesektoren går dels på et ønske om å sikre kvaliteten på de avgjørelser som fattes, og er for såvidt den samme som for legalitetskontrollen. Men godkjenningsordninger har i større grad preg av en kompensasjon for innføringen av det lokale folkestyre. Statlige myndigheter overlot myndighetsutøvelse til lokale folkevalgte organer, men forbeholdt seg retten til å vurdere beslutningene i annen hånd før de fikk gyldighets-stempel.

I det at kommunene/fylkeskommunene har fått myndighet til å fatte nærmere angitte beslutninger, ligger en antagelse av at disse organer er bedre egnet til å ta en slik avgjørelse enn det statlige organer er. Det ville ellers ikke være hensiktsmessig å legge det til kommunen/fylkeskommunen å fatte avgjørelsen. Departementet vil videre peke på at statlig godkjenning innebærer et forsinkende element i saksbehandlingen, at rettssikkerhetsmessige hensyn i liten utstrekning tilsier at godkjenning er nødvendig og at det bare i begrensede tilfelle vil være et reelt behov for godkjenning av vedtak, sett ut fra et statlig styringsbehov.

Av dette følger at staten bør vise tilbakeholdenhet med å etablere ordninger som innebærer at kommunale/fylkeskommunale vedtak skal godkjennes.

Etter departementets mening bør følgelig det prinsipielle utgangspunkt være at etablering av en godkjenningsordning krever spesiell begrunnelse. For enkelte av kommunelovens/fylkeskommunelovens bestemmelser om økonomiforvaltning kan det være påkrevd med statlig godkjenning. Dette gjelder godkjenning av vedtak om opptak av lån og vedtak om garantistillelse, se nærmere om dette kap. 8. De øvrige godkjenningsbestemmelsene i kommuneloven er det etter departementets syn ikke grunn til å opprettholde. Opphevelsen av godkjenningsordningen for kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger har sammenheng med at Kongen etter lovforslaget får hjemmel til å gi forskrifter om slike ordninger, se nærmere kap. 7.4.

De synspunkter som her er gjort gjeldende for godkjenning av vedtak etter kommuneloven bør etter departementets oppfatning så

langt råd er gjelde tilsvarende for godkjenning av vedtak etter særlov, se kap. 15.

11.4 MINDRETALLSANKE

Gjeldende rett

Dersom et vedtak etter annen gangs behandling i kommunestyret ikke har oppnådd $\frac{2}{3}$ flertall, og det dreier seg om et positivt vedtak, kan et mindretall (på møtet) beslutte å anke vedtaket inn for Kongen («mindretallsanke»), jfr. *kommuneloven* § 16 femte ledd, andre punktum.

Adgangen til å fremme mindretallsanke gjelder bare kommunestyrevedtak, ikke vedtak i andre kommunale organer.

Avgjørelsesmyndigheten etter loven tilligger Kongen i statsråd, men er nå (ved kgl. res. av 26 mai 1989) delegert til Kommunaldepartementet. Kongen/departementet kan overprøve alle sider av vedtaket, både lovligheten og skjønnsutøvelsen. Det kan imidlertid ikke treffes et nytt vedtak i stedet for det påankede vedtaket. Kongen/departementet kan bare stadfeste eller forkaste vedtaket, jfr. *kommuneloven* § 61.

I enkelte tilfelle vil mindretallsanke være avskåret fordi man ellers ville komme i strid med bestemmelser i særlover, f.eks. når det gjelder vedtak som kommunestyret har en lovbestemt plikt til å treffe (bl.a. skattesatser og budsjettvedtak). Hvis vedtak av denne art kunne gjøres til gjenstand for mindretallsanke, vil en forkastelse føre til at kommunen står uten vedtak.

Det kan også tenkes tilfelle hvor reglene om mindretallsanke kommer i strid med kompetansebestemmelser i særlov. Hvis et vedtak trenger godkjenning av annen statlig myndighet enn et departement eller Kongen, vil adgangen til mindretallsanke være avskåret, fordi tilsyns/overprøvingskompetansen i disse tilfellene bevisst er plassert hos et annet forvaltningsorgan. Hvis derimot vedtaket skal godkjennes av et departement eller av Kongen, er det mulig å ta godkjenning og ankebehandling i en og samme operasjon uten at en får kompetansekonflikt.

Dersom det er gitt særlige klageregler for en bestemt type vedtak, har det i praksis også vært antatt at det ikke er adgang til mindretallsanke. Mindretallsanke i disse tilfellene ville føre til at klageadgangen blir nærmest illusorisk.

Fylkeskommuneloven § 18 om fornyet behandling og mindretallsanke er parallell med kommunelovens regler, bare med den forskjell at mindretallsanke over fylkestingsvedtak vil være begrenset til visse positive angitte vedtak; d.v.s. lånopptak, kjøp og salg

av fast eiendom, avståelse av rettigheter, vedtak om nye eller «betydelig utviding» av eldre tiltak. I praksis forekommer mindretallsanke over fylkestingsvedtak meget sjelden.

Også i kommunene brukes mindretallsankeinstituttet i relativt liten utstrekning. Departementet mottar i gjennomsnitt ca. 20 mindretallsanker pr. år.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Mindretallsankene har som regel sitt utspring i ren politisk uenighet i kommunestyret. Begrunnelsen er oftest knyttet til fagområder eller regelverk som administreres av andre departementer. Kommunaldepartementet har således i praksis ansvaret for at alle berørte fagetater får anledning til å uttale seg. Den omstendelige saksbehandlingen fører til at saksbehandlingstiden blir svært lang, fra et par måneder og opp til et år.

Ankeordningen fungerer i betydelig grad som en sikkerhetsventil for politisk overopphetede saker. Bestemmelsen har derfor en viss funksjon ved at det er mulig å løfte problemsaker ut av den enkelte kommune og få en instans utenfor kommunen til å vurdere saken på nytt.

Utvalget fremhever imidlertid det paradoksale i selve mindretallsankeinstituttets natur. Et politisk mindretall i en kommune kan på denne måten stoppe et flertallsvedtak om lokale forhold ved å bringe det inn for landets øverste politiske ledelse for overprøving.

I praksis skal det svært mye til før en mindretallsanke tas til følge. I løpet av de siste 10 år har det sjelden forekommet at et flertallsvedtak er blitt forkastet av Kongen i statsråd.

Sammenholdt med utvalgets forslag om lovlighetskontroll, mener utvalget at behovet for særskilte mindretallsgarantier som anke etter *kommuneloven* § 16 siste ledd og *fylkeskommuneloven* § 18, vil bli sterkt redusert. Utvalget kan derfor ikke se noen grunn til at adgangen til mindretallsanke bør videreføres i den nye kommune- og fylkeskommuneloven.

Høringsinstansene

Kun et fåtall kommuner ønsker å opprettholde ordningen med mindretallsanke til Kongen.

Departementets merknader

Ved departementets behandling av mindretallsanker vil det primært være *hensiktsmessigheten* som skal prøves. Det er grunn til å understreke at det her i praksis er tale om en adgang til å forkaste et *lovlig* flertallsvedtak. Når et vedtak er fattet på lovlig måte, og dets

innhold ligger innenfor lovens rammer, bør det innebære et markert avvik fra det rimelige og hensiktsmessige før staten kan gå til det skritt å forkaste vedtaket. Departementet har her vist stor tilbakeholdenhet. Normalt kreves det både at vedtaket er kvalifisert urimelig og ufornuftig og at det er truffet med knapt flertall.

Som Kommunelovutvalget fremhever har mindretallsanker en karakter som gjør det nødvendig med en svært omstendelig og tidkrevende saksbehandling. Sammenholdt med det faktum at kun et fåtall saker fører til at anken tas til følge, vil derfor en mindretallsanke i de aller fleste tilfeller bare fungere som en uheldig trenering av saken.

Selv om ordningen kan ha en viss funksjon som sikkerhetsventil i spesielle saker, er det departementets oppfatning at nytten ikke står i rimelig forhold til de ressurser som må legges ned i saksbehandlingen.

Videre er det grunn til å tro at en styrket internkontroll vil redusere behovet for mindretallsanker. Ved en aktiv internkontroll vil man kunne rette søkelyset på vedtak som f.eks. innebærer uheldig bruk av kommunens økonomiske midler. I dette vil det ligge en oppfordring til kommunestyret/fylkestinget om å vurdere saken på nytt. Departementet foreslår dessuten å opprettholde ordningen med lånegodkjenning, se kap. 8.

Trolig vil også forslaget om å etablere en adgang til å kreve lovlighetskontroll, redusere behovet for mindretallsanke som sikkerhetsgaranti. Endelig vil den utvidede klageadgang for private borgere være et moment som reduserer nødvendigheten av denne spesielle formen for mindretallsvern.

På denne bakgrunn går departementet inn for å oppheve ordningen med mindretallsanke.

11.5 LØPENDE TILSYN, VEILEDNING OG RÅDGIVNING

Gjeldende kommunelov § 19 annet ledd har en bestemmelse som fastsetter at kommunestyret «skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som departement eller fylkesmann krever». Fylkeskommuneloven § 21 andre ledd har en tilsvarende bestemmelse.

I *Kommunelovutvalgets* lovforslag er den alminnelige statlige kontroll- og godkjenningmyndighet overfor kommunale/fylkeskommunale vedtak skåret kraftig ned. Utvalget legger imidlertid til grunn at både departementet og fylkesmannen fortsatt bør spille en viktig rolle som tilsyns- og rådgivningsinstans, men slik at det i større grad fokuseres på veilednings- og rådgivningsrollen. For å kunne ivareta denne funksjonen, vil de måtte

sikres tilgang til relevante opplysninger. Utvalget foreslår derfor en regel som pålegger kommuner og fylkeskommuner å gi de opplysninger og redegjørelser som departement eller fylkesmann ber om.

Krav om slike redegjørelser forutsettes begrenset til det som det er saklig aktuelt behov for, slik at det ikke med utgangspunkt i denne bestemmelsen etableres et omfattende og generelt rapporteringssystem fra kommuner/fylkeskommuner til statlige myndigheter.

I tillegg foreslår utvalget en alminnelig rett for staten til å kreve innsyn i kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Dette gjelder i prinsippet uten noen av de innskrenkninger som er fastsatt i offentlighetsloven. Innsynsretten skal imidlertid utøves innen de begrensninger som følger av taushetspliktsreglene, i den forstand at det ikke uten konkret og direkte behov bør innhentes personidentifiserbare, taushetsbelagte opplysninger. Slike opplysninger bør heller ikke arkiveres på statens hånd i større omfang eller for lenger tid enn strengt tatt nødvendig. Statlige myndigheter har også et ansvar for å skjerme konfidensielle opplysninger om interne forhold i kommuner og fylkeskommuner, og for ikke å bruke slike opplysninger til andre formål enn det som er nødvendig for å ivareta tilsynsfunksjonen.

Høringsinstansene

Fylkesmennene peker i sin fellesuttalelse på den betydning legalitetskontrollen har som kanal for råd og veiledning til kommunen. Videre fremheves det at ordningen også gir nyttig informasjon om den kommunale forvaltning. Bare et fåtall av de øvrige høringsinstansene kommenterer dette spørsmålet.

Departementets merknader

Departementets lovforslag innebærer en nedtoning av visse sider ved den statlige kontroll med kommunenes/fylkeskommunenes virksomhet. Departementet vil fremheve viktigheten av at dette ikke skal gjelde den funksjon departement og fylkesmann har som veilednings- og rådgivningsinstans. Det er ønskelig å legge langt større vekt på denne siden av det statlige tilsynet med kommunalforvaltningen.

Den foreslåtte bestemmelse om rett til å kreve opplysninger er nødvendig for å kunne ivareta denne funksjonen. Bestemmelsen må også ses på bakgrunn av de regler som foreslås innført om lovlighetskontroll, se pkt. 11.2. Det er imidlertid viktig å understreke den modifikasjon som lovtvalget gjør. Hjem-

melen må brukes med varsomhet, og bare når det er et konkret og aktuelt behov for det.

Departementet er videre enig i lovutvalgets forslag om å innføre en alminnelig rett for staten til innsyn i kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Bestemmelsen vil komplettere bestemmelsen om rett til å kreve opplysninger. Departementet finner imidlertid grunn til å presisere de begrensninger utvalget trekker opp. Statens rett til innsyn vil være begrenset av lovgivningens bestemmelser om taushetsplikt. Bestemmelsen om statlig tilsynsrett m.v. er tatt inn i § 59 i departementets lovforslag.

11.6 SIVILOMBUDSMANNEN

Gjeldende rett

Lov av 22. juni 1962 nr. 8 § 1 pålegger Stortinget å velge en ombudsmann for forvaltningen. Ombudsmannen skal i henhold til lovens § 3, og instruks gitt med hjemmel i § 2, arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger, og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste, ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.

Arbeidsområdet omfatter også kommunalforvaltningen (både kommuner og fylkeskommuner). Det er imidlertid gjort unntak for avgjørelser som bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget, m.a.o. der myndigheten ikke kan delegeres. Begrunnelsen for unntaket er hensynet til det kommunale selvstyre. Unntaket gjelder ikke avgjørelser som formannskapet/fylkesutvalget treffer med hjemmel i hhv. kommuneloven § 22 og fylkeskommuneloven § 24 («hasteparagraferne»). Hvis formannskapet/fylkesutvalget har gjort vedtak med hjemmel i disse bestemmelsene, kan altså ombudsmannen kontrollere vedtaket.

Ombudsmannen kan ikke treffe avgjørelser i saker eller omgjøre et vedtak av et forvaltningsorgan. Men Ombudsmannen kan uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde, jfr. § 10. Han kan påpeke at det er begått feil eller vist forsømmelig forhold fra et forvaltningsorgan eller en tjenestemanns side, og kan si fra til påtalemyndigheten eller vedkommende tilsettings- eller disiplinærmyndighet hva han mener bør foretas overfor vedkommende tjenestemann. Kommer ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart i strid med god forvaltningspraksis, kan ha gi uttrykk for det. Videre kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning, dersom han finner at det foreligger forhold som kan medføre erstatningsansvar.

Det framgår ellers av § 10 at ombudsmannen i en viss utstrekning kan ta stilling til skjønsspørsmål som er unndratt domstolenes kontroll, jfr. uttrykket «klart urimelig». Dette innebærer at han kan reagere mot urimeligheter selv om de ikke er av en slik art at de medfører ugyldighet. På den annen side har han ikke så vidtgående myndighet som overordnede forvaltningsorganer til å ta opp spørsmål om avgjørelsens rimelighet og hensiktsmessighet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Sivilombudsmannens virksomhet er ikke nevnt i gjeldende kommunelov og fylkeskommunelov. Lovutvalget reiser derfor spørsmål om forslaget til ny lov bør inneholde en henvisning til det lov- og regelverk som regulerer sivilombudsmannens virksomhet. Utvalget mener at ombudsmannsinstituttet er så godt kjent at en henvisning i kommuneloven ikke vil ha noen spesiell informasjonsverdi. En slik bestemmelse anses derfor overflødig.

Når det gjelder unntaket for kommunestyrets vedtak som ikke kan delegeres (ombudsmannsloven § 4 f), er det etter utvalgets oppfatning flere grunner som taler for en oppheving av denne bestemmelsen. Etter utvalgets lovforslag vil det bare være et meget begrenset antall avgjørelser i kommunestyre og fylkesting som ikke kan delegeres, slikt at unntaket av den grunn vil få meget liten betydning.

Videre pekes det på at utvalgets forslag til lovlighetskontroll også omfatter avgjørelser som treffes av kommunestyret og fylkestinget. På denne bakgrunn kan utvalget ikke se at hensynet til det kommunale/fylkeskommunale selvstyre skal tillegges så stor vekt nettopp i forhold til ombudsmannens kontroll, i den forstand at slik kontroll skal være utelukket. Heller ikke i dag er unntaket for kommunestyrets/fylkestingets avgjørelser fullstendig. Unntaket omfatter bare avgjørelser i saker som ikke kan delegeres, men også i slike ikke-delegerbare saker kan ombudsmannen ta saken opp til undersøkelse.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at ombudsmannslovens § 4 f oppheves.

Høringsinstansene

Ombudsmannen uttaler at behovet for oppheving av ombudsmannsloven § 4 f ikke er stort. Det opplyses at kompetansebegrensningen i praksis har liten betydning, men at det av prinsipielle grunner kan være grunn til å holde fast ved regelen. Ombudsmannen uttaler videre at de vedtak som etter forslaget

må fattes av kommunestyre/fylkesting ligger dårlig til rette for overprøving fra ombudsmannens side.

Departementets merknader

Som kommunelovutvalget ser heller ikke departementet noe behov for å ta inn i kommuneloven en henvisning til lov om sivilombudsmannen. Departementet viser her til den begrunnelse som lovutvalget gir.

I motsetning til kommunelovutvalget har imidlertid departementet kommet til at det ikke vil fremme forslag om endringer i ombudsmannsloven. Kjerneområdet for ombudsmannens virksomhet er å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger. I forhold til kommunestyret/fylkestinget anses dette hensynet å være tilstrekkelig ivaretatt ved at ombudsmannen kan ta opp kommunestyre/fylkestingsavgjørelser til undersøkelse av *eget* tiltak, når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det. Departementet har ved denne vurderingen også lagt vekt på at Ombudsmannen i sin høringsuttalelse fremhever at de vedtak det her gjelder ligger dårlig til rette for overprøving fra ombudsmannens side.

11.7 DOMSTOLENE

Domstolene utøver en generell kontroll med forvaltningen. I Norge skjer prøvingen av forvaltningsavgjørelser ved de ordinære domstoler, siden vi ikke har spesielle forvaltningsdomstoler som f.eks. i Sverige. Også i

Norge har det med visse mellomrom vært diskutert om man burde innføre særskilte forvaltningsdomstoler.

Forvaltningsdomstoler er etter *Kommunelovutvalgets* oppfatning et fremmedelement i vår forvaltningsordning. Spørsmålet har vært vurdert flere ganger tidligere, hver gang med negativt resultat, utvalget har derfor ikke ansett det nødvendig å foreta en mer inngående drøfting av denne problematikken her.

Kommuneloven har i dag bare én enkelt bestemmelse som nevner adgangen til å bringe et forvaltningsvedtak inn for domstolene, nemlig kommuneloven § 60 tredje ledd, som sier at formannskapet kan innanke fylkesmannens avgjørelse om et vedtaks lovlighet inn for Kongen «eller bringe den innfor domstolene dersom det er adgang til det». Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende bestemmelser. Spørsmålet blir da om det også i forslaget til ny lov om kommuner og fylkeskommuner bør tilkjenne at det er mulig å bringe forvaltningsavgjørelser inn for domstolene til overprøving. Utvalget mener at dette vil være overflødig.

Høringsinstansene

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til dette.

Departementets merknader

Departementet er enig i at en bestemmelse som opplyser om adgangen til å bringe forvaltningsavgjørelser inn for domstolene er overflødig.

KAPITTEL 12

Forvaltningsklage**12.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet omhandler bestemmelser om klage over kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak. De spørsmål som behandles gjelder bl.a.:

- endring av forvaltningsloven § 28 andre ledd som gjør unntak fra klageretten for vedtak fattet av organer opprettet etter kommunelovene.
- oppheving av forvaltningsloven § 26 som gjør unntak fra begrunnelsesplikten for kommunestyre/fylkesting og formannskap/fylkesutvalg
- opprettelse av interne klageutvalg i kommuner og fylkeskommuner
- om kommunelovens klageregler også skal gis anvendelse på enkeltvedtak etter særlovgivningen
- statlige organers kompetanse ved klage over kommunale/ fylkeskommunale enkeltvedtak
- om klagereglene skal plasseres i forvaltningsloven eller kommuneloven

Kommunelovutvalget viser til at selv om det finnes flere klageordninger i særlovgivningen, så faller deler av den kommunale/fylkeskommunale virksomheten utenfor klageordningene fordi klageretten ikke gjelder for vedtak fattet av organer som er opprettet etter kommunelovene.

Kommunelovutvalget foreslår store endringer i regelverket om klage over enkeltvedtak. Utvalgets forslag er tatt inn i NOU-forslaget §§ 55 og 56 og innebærer bl.a.:

- oppheving av forvaltningsloven §§ 26 og 28 andre ledd
- opprettelse av særskilte obligatoriske klageutvalg i alle kommuner og fylkeskommuner
- klageutvalget skal behandle alle klager over kommunale/fylkeskommunale enkeltvedtak - også vedtak etter særlovgivningen
- klageutvalget kan prøve alle sider ved det påklagde vedtak
- klageutvalgets vedtak kan bringes inn for departementet for lovlighetskontroll
- kommunestyrets/fylkestingets vedtak skal bare kunne gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll

- departementet kan ikke omgjøre et vedtak av eget tiltak
- skjerpede habilitetskrav ved klagebehandlingen

Høringsinstansene er stort sett positive til forslaget om at også enkeltvedtak som ikke er fattet etter særlovgivningen skal kunne påklages. Forøvrig er det stor motstand mot lovtvalgets forslag til utforming av klagesystemet. Innvendingene går særlig på at rettsikkerheten blir for dårlig ivaretatt, at systemet er tungvint og kostbart og at man ikke har noen erfaringer å trekke på når det gjelder det klagesystemet som er foreslått.

Departementet er enig i at forvaltningsloven § 28 andre ledd endres slik at det også gis anledning til å klage over enkeltvedtak som ikke er fattet etter særlovgivningen. Likeledes er departementet enig i at unntaket fra begrunnelsesplikten for kommunestyre/fylkesting oppheves. Departementet er videre enig i at det bør gjelde skjerpede krav til habilitet ved klagebehandlingen.

Forøvrig kan imidlertid ikke departementet slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag til klageregler, men foreslår istedet at

- de etablerte klageordninger etter særlov/forvaltningslov opprettholdes
- klage over andre enkeltvedtak avgjøres av kommunestyret/fylkestinget eller det organ kommunestyret/fylkestinget bestemmer
- klage over enkeltvedtak i kommunestyret/fylkestinget avgjøres av departementet eller den det gir fullmakt
- klagereglene tas i sin helhet inn i forvaltningsloven
- det foreslås ingen endringer i forvaltningslovens saksbehandlingsregler og regler om klageinstansens kompetanse i klagesaker, slik at disse også gjelder fullt ut når departementet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av kommunestyret/fylkestinget.
- det foreslås en endring i forvaltningsloven § 35 som vil innebære at kommunale/fylkeskommunale og statlige organer har en begrenset adgang til å omgjøre førsteinstansens vedtak av eget tiltak, når disse er klageinstans etter forvaltningsloven § 28 andre ledd.

Departementets forslag til endringer i klagesystemet er utarbeidet i samråd med Justisdepartementet.

12.2 KLAGE OVER KOMMUNALE/FYLKESKOMMUNALE ENKELTVEDTAK - FORVALTNINGSLOVEN § 28

Gjeldende rett

Etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 28 første ledd kan en part eller annen med rettslig klageinteresse klage over enkeltvedtak til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket.

Forvaltningslovens regler om klage til overordnet forvaltningsorgan gjelder imidlertid ikke vedtak truffet av organer som er opprettet etter kommuneloven og fylkeskommuneloven, med mindre vedtaket er truffet i henhold til delegert statlig myndighet, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd. Deler av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner faller dermed utenfor klageretten etter forvaltningsloven. Unntaket er begrunnet i hensynet til det lokale selvstyre.

Klagereglene i forvaltningsloven gjelder imidlertid for enkeltvedtak truffet av særlovorganer. Det er også i visse tilfeller bestemt i særlov at vedtak fattet av organer som er opprettet etter kommuneloven kan påklages, se f.eks. § 6 i lov om motorferdsel i utmark. I klageordningene etter særlov er det som oftest statlige organer, særlig fylkesmannen, som er klageinstans. Dette er bl.a. tilfelle for vedtak om sosialhjelp etter sosialomsorgsloven.

Særlovgivningen har også eksempler på interne klageordninger i kommunene, bl.a. kommunehelsetjenesteloven § 2-3. I vedlegg 4 til NOU 1990:13 er det gitt en oversikt over klageordningene i særlovgivningen.

Det er for øvrig ikke noe til hinder for at en kommune/fylkeskommune innfører interne klageordninger i de tilfelle hvor en part/person med rettslig klageinteresse ikke har klagerett etter lovgivningen, f.eks. at formannskapet/fylkesutvalget er klageinstans for avgjørelser som treffes av faste utvalg. Slike ordninger kan gjelde både enkeltvedtak og andre individuelle avgjørelser. Se ellers kommuneloven § 31c/fylkeskommuneloven § 33c.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget foreslår store endringer i regelverket om klage over enkeltvedtak truffet av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget foreslår for det første lovfestet at alle kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak skal kunne påkla-

ges, uavhengig av hvilket organ som har truffet vedtaket. For det andre skal alle klager avgjøres av et eller flere klageutvalg som kommunestyret/fylkestinget oppretter.

Forslaget er en konsekvens av lovutvalgets forslag om at den nye kommune- og fylkeskommunelovens organisatoriske bestemmelser og saksbehandlingsregler også skal gjelde på særlovområdene.

Utvalget peker i innstillingen på at klageretten ved enkeltvedtak er en sentral rettssikkerhetsgaranti - og et viktig supplement til domstols- og ombudsmannskontrollen. De senere års sterke desentraliseringsprosess hvor kommunen/fylkeskommunen er overlatt ansvaret for utøvelsen av mange viktige samfunnsoppgaver, har aktualisert spørsmålet om enkeltpersoners rettigheter og grunnleggende rettssikkerhetshensyn er blitt tilstrekkelig ivaretatt i prosessen.

Lovutvalget viser til at klageprinsippet er gjennomført på nær sagt alle andre områder innen offentlig forvaltning, og at det neppe er noen grunn til at ikke også kommunalforvaltningen skal bli gjenstand for denne form for tilsyn med sin virksomhet.

Regelverket om klage over vedtak i kommunale og fylkeskommunale organer foreslås i sin helhet tatt inn i den nye kommune- og fylkeskommuneloven. En utvidelse av klage-reglene til å omfatte vedtak i alle kommunale og fylkeskommunale organer nødvendigvis også visse endringer i forvaltningsloven for å få en hensiktsmessig tilpasning til organisasjon og virksomhet i kommuner og fylkeskommuner.

Som nevnt foran innebærer forslaget at alle kommuner og fylkeskommuner skal opprette et eller flere klageutvalg. Klageutvalgene skal behandle klager over enkeltvedtak fattet av kommunale/fylkeskommunale organer med unntak av vedtak fattet av kommunestyret/fylkestinget, jf. § 55 nr. 1 og 2 i NOU-forslaget. Utvalget viser til at forslaget gjør det mulig å styrke enkeltmenneskers rettssikkerhet uten å komme i konflikt med det lokale selvstyre, og at særskilte klageutvalg vil være bedre egnet til å behandle klager over enkeltvedtak enn formannskap/fylkesutvalg og kommunestyre/fylkesutvalg. Disse organene er i første rekke fora for brytning av politiske motsetninger, og er normalt i liten grad innrettet mot behandling av begrensede enkeltsaker.

Klageutvalgets medlemmer velges av kommunestyret/fylkestinget for hele valgperioden. For å sikre medlemmenes uavhengighet foreslår lovutvalget at klageutvalget ikke skal kunne nedlegges eller omorganiseres i løpet av valgperioden, jf. § 55 nr. 1 i NOU-forslaget. Utvalget har ikke funnet behov for å foreslå

spesielle valgbarhetsregler for klageutvalget, men understreker at medlemmene bør ha en posisjon som gir dem tilstrekkelig avstand til det løpende politiske og administrative arbeidet i kommunen/fylkeskommunen, og at de samtidig har grundig kjennskap til kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Det vil være i kommunenes og fylkeskommunenes egen interesse å gi klageutvalget en sammenhengig og saklig tyngde og som gjør at utvalget framstår som mest mulig uavhengig av den øvrige kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Samtidig vil dette bidra til å gi ordningen preg av å være en «mini-ombudsmannsordning».

Klagereglene skal som nevnt bare gjelde *enkeltvedtak* slik dette er definert i forvaltningsloven § 2. Kommunestyret/fylkestinget vil i tillegg kunne bestemme at også andre vedtak skal kunne bringes inn for klageutvalget. Lovutvalget foreslår at det tas inn en uttrykkelig bestemmelse om dette i loven, jf. § 55 nr. 3 i NOU-forslaget. Det er imidlertid bare enkeltvedtak som kan påklages videre til statlige myndigheter. I de tilfeller kommunestyret/fylkestinget har fastsatt interne regler om mindretallsanke e.l. i forbindelse med delegasjon av myndighet, vil klage over vedtaket ikke kunne fremsettes og tas under behandling før mindretallsanken er avgjort. Grunnen til dette er at det i disse tilfellene ikke foreligger noe endelig vedtak fra vedkommende organ før mindretallsanken er behandlet, og følgelig heller ikke noe vedtak i forvaltningslovens forstand som kan påklages.

Når det gjelder *saksforberedelse* for klageutvalget, har lovutvalget funnet det upraktisk - særlig med tanke på de minste kommunene - å lovfeste at utvalget skal ha eget sekretariat. Utvalget har istedet valgt å foreslå en *skjerpet habilitetsregel* for disse sakene. Forslaget innebærer at ansatte og folkevalgte som var med på å forberede eller treffe det påklagede vedtaket ikke skal delta ved saksforberedelse eller behandling av saken i klageutvalget, jf. § 55 nr. 4 i utvalgets lovforslag. Dette i motsetning til de alminnelige habilitetsregler i forvaltningsloven hvor tidligere befatning med saken ikke automatisk fører til inhabilitet, selv om det i disse tilfellene kan bli spørsmål om å trekke inn den skjønsmessige inhabilitetsregel i forvaltningsloven § 6 andre ledd («særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten»). Det er imidlertid usikkert når dette er aktuelt, og utvalget viser til at den foreslåtte bestemmelse vil avklare spørsmålet i forbindelse med behandling av klagesaker.

Utvalget foreslår i tillegg at det lovfestes at den som er direkte underordnet en ansatt som er inhabil, skal være inhabil både i for-

hold til saksforberedelse for klageutvalget og som medlem av utvalget, jf. § 55 nr. 4 i NOU-forslaget. Dette er en skjerping i forhold til forvaltningsloven § 6 som ikke utelukker at den underordnede medvirker ved saksforberedelsen, og den kommer heller ikke til anvendelse på den underordnede når han eller hun deltar i sakens avgjørelse som medlem av et folkevalgt organ.

Selv om det ikke foreslås lovfestet, anbefaler lovutvalget at de kommuner og fylkeskommuner som har mulighet til det, oppretter eget sekretariat for klageutvalget. Dette vil bidra til å minimalisere antall tilfeller hvor det oppstår habilitetsproblemer, og styrke ordningens preg av «kommunalombud» ved den generelle rettslige og praktiske erfaring sekretariatet opparbeider seg. I mindre kommuner anbefaler utvalget at arbeidet i sekretariatet kombineres med andre oppgaver, f.eks. ved at funksjonen legges til administrasjonssjefens kontor, eller at kommunen kjøper saksforberederhjelp utenfra, f.eks. fra advokat e.l.

Saksgangen i klagebehandlingen vil etter forslaget følge de alminnelige regler i forvaltningsloven § 33 internt i kommunen/fylkeskommunen. Denne bestemmelsen legger opp til en to-trinns behandling, jf. § 55 nr. 5 i NOU-forslaget. Klagen går først til underinstansen som tar stilling til om den vil opprettholde vedtaket eller ikke. Underinstansen kan foreta full realitetsprøving av vedtaket, og også endre det helt eller delvis - men da bare til gunst for klager. Hvis underinstansen endrer sitt vedtak, er klagebehandlingen avsluttet, selv om klageren ikke har fått medhold fullt ut. Det nye vedtaket kan eventuelt påklages på vanlig måte.

Hvis det ikke treffes nytt vedtak, skal saken oversendes klageutvalget til avgjørelse, jf. § 55 nr. 5 i NOU-forslaget. Klageutvalget kan prøve alle sider av vedtaket, dvs. både saksbehandlingen, de faktiske og rettslige sider ved vedtaket samt skjønnet (hensiktsmessigheten). Dette er i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser om klageinstansens kompetanse i lovens § 34.

Når det gjelder saksgangen i underinstansen, peker utvalget på at det er nødvendig med en avklaring i de tilfeller hvor et vedtak er truffet av administrasjonen etter delegasjon fra en nemnd. Utvalget konkluderer med at det naturlige utgangspunkt må være at klagen forelegges nemnda også i de tilfeller hvor det opprinnelige vedtak er fattet av administrasjonen. Dette vil gi nemnda en praktisk mulighet til å justere kursen før en utenforstående instans bringes inn i bildet. Utvalget viser også til at administrasjonen bare har be-

slutningsmyndighet i den utstrekning det foreligger et uttrykkelig delegasjonsvedtak fra en nemnd eller fra kommunestyret/fylkestinget. En kan ikke slutte fra det forhold at administrasjonen er tillagt myndighet til å avgjøre en sak i første instans på vegne av nemnda, til at den også har kompetanse til å ta stilling til klagen og bestemme hvorvidt vedtaket skal endres eller saken oversendes klageinstansen.

NOU-forslaget § 55 nr. 5 om at saken skal oversendes klageutvalget straks den er forbedret i underinstansen, innebærer at kommunestyret/fylkestinget ikke kan gripe inn og be seg forelagt saken før den oversendes klageutvalget. Lovutvalget har i dette tilfellet lagt avgjørende vekt på hensynet til klagerens rettssikkerhet, selv om en slik begrensning i kommunestyrets/fylkestingets kompetanse ikke harmonerer så godt med utvalgets grunndé om disse organene som bærere av den samlede kommunale/fylkeskommunale kompetanse, se også NOU-forslaget § 57 nr. 1. Bestemmelsen innebærer likevel ikke at kommunestyret/fylkestinget er satt helt utenfor når saken oversendes klageutvalget. Hvis disse organene ønsker å komme inn i bildet, vil det imidlertid måtte skje som ny sak og etter at klageutvalget har avsluttet sin behandling. I en ny sak kan resultatet bli at klageutvalgets vedtak blir omgjort, men bare hvis det er rettslig adgang til det. Det vil i praksis si hvis det nye vedtaket er gunstigere for parten enn klageutvalgets. Kommunestyret/fylkestinget har i tillegg muligheten til instruere underinstansen før denne har avsluttet sin behandling av klagen.

Utvalget foreslår også at klageutvalgets vedtak skal kunne *videreklages* til departementet (eller den det gir fullmakt), jf. § 56 nr. 2 i lovforslaget. Det er enighet i utvalget om at departementet skal ha en mer begrenset prøvingskompetanse enn det klageutvalget har i disse sakene. Utvalget har imidlertid delt seg i spørsmålet om hvilket omfang departementets prøvingskompetanse skal ha.

Utvalgets *flertall* mener at departementets kompetanse i klagesaker bør begrenses til å omfatte vedtakets *lovlighet*. Hovedbegrunnelsen for dette er at det regelverk som er foreslått legger opp til et fullverdig klagesystem også i kommunalforvaltningen, og at dette klagesystemet etter flertallets oppfatning er fullt på høyde med det som gjelder i statsforvaltningen. Flertallet viser videre til at myndighet i de saker det her gjelder er lagt til kommunalforvaltningen, enten ved lov eller ved statlige delegasjonsvedtak. Begrunnelsen for denne ansvars plasseringen har vært ønsket om at avgjørelsen skal fattes av den myn-

dighet som er nærmest den enkelte innbygger. En bestemmelse som gir departementet rett til også å prøve vedtakets rimelighet, vil gi det statlige embetsverk rett til å overprøve det folkevalgte skjønn som er utøvet i saken, noe som etter flertallets oppfatning er prinsipielt uheldig.

Mindretallet (4 medlemmer) foreslår at departementet ikke bare skal kunne overprøve lovligheten av vedtaket, men også hvorvidt vedtaket må anses som «klart urimelig». Det er den samme kompetanse som ombuds mannen har i en tilsvarende situasjon. Mindretallet mener at flertallets forslag vil innebære en klar innstramming i forhold til det som gjelder på flere saksområder. På særlovområdene er den alminnelig regel etter forvaltningsloven at klageinstansen kan prøve alle sider av vedtaket. Mindretallet peker på at også bestemmelsen i sosialomsorgsloven § 18 nr. 2 som ikke gir statlige myndigheter full overprøvingskompetanse, åpner adgang for fylkesmannen til å omgjøre «dersom vedtaket bygger på en skjønnsmessig vurdering som er åpenbart urimelig». Mindretallet understreker videre at det bare ganske sjelden vil være aktuelt å sette til side kommunale/fylkeskommunale vedtak med den begrunnelse at de er «klart urimelige», men at dette gir en mulighet til å fange opp situasjoner hvor enkeltmennesker er blitt overkjørt av forvaltningen på en måte som er uakseptabel ut fra hensynet til rettsikkerheten i videste forstand, uten at det er nødvendig å gå inn på en konkret rettet kritikk av kommunens/ fylkeskommunens saksbehandling. Det er etter mindretallets oppfatning vesentlig for innbyggernes rettssikkerhet at muligheten til å få omgjort et vedtak ikke ubetinget er knyttet til at man makter å påvise konkrete rettslige feil ved vedtaket.

Lovutvalget har også delt seg i spørsmålet om departementet skal ha tilsvarende kompetanse som nevnt ovenfor til å overprøve enkeltvedtak fattet i kommuner og fylkeskommuner av *eget* tiltak, dvs. uten at det foreligger klage. Etter den gjeldende bestemmelse i forvaltningsloven § 35 har klageinstansen samme adgang til å omgjøre et vedtak av eget tiltak som underinstansen har til å omgjøre sitt eget vedtak. *Flertallet* mener at departementet ikke bør kunne overprøve kommunens/fylkeskommunens vedtak av eget tiltak, og har da særlig lagt vekt på hensynet til det lokale selvstyret. Flertallet viser til at begrunnelsen for å bringe departementet inn som klageinstans er hensynet til borgernes rettsikkerhet, ikke behov for styring og kontroll generelt. Dersom sakens parter og andre klageberettigede er fornøyd, skal heller ikke departementet foreta seg noe. Flertallet viser og

så til at begrensningene i hvem som kan kreve at departementet foretar lovlighetskontroll av et vedtak (se kap. 11.2) langt på vei vil miste sin betydning om departementet kan prøve vedtaket av eget tiltak. Det vil også lett oppstå spørsmål om hvor langt man skal gå i å føre løpende kontroll med virksomheten i kommuner og fylkeskommuner.

Mindretallet (2 medlemmer) mener at det vil være i strid med statens overordnede ansvar for rettsikkerhet og likhet, og bryte med innbyggernes alminnelige rettsoppfatning, dersom departementet avskjæres fra å endre eller oppheve et enkeltvedtak i de tilfelle der dette er ugyldig eller klart urimelig. Mindretallet understreker at man ikke kan lage et system som ser bort fra at den enkelte innbygger vil ha svært ulike forutsetninger for å følge sine rettigheter. Det ligger ikke i forslaget at departementet skal føre løpende kontroll med lovligheten av kommunale/fylkeskommunale vedtak, men det vil etter mindretallets oppfatning, være dårlig i overensstemmelse med våre krav til likebehandling i offentlig forvaltning om statlige organer skal være avskåret fra å gi den enkelte den rett som vedkommende har krav på.

Etter utvalgets oppfatning vil det virke kunstig å la vedtak av kommunens/fylkeskommunens øverste organ - kommunestyret/fylkestinget - bli overprøvet av en klagenemnd. Klagebehandling innen kommunen eller fylkeskommunen av vedtak truffet av det øverste folkevalgte organ, vil stride mot grunnleggende kompetanse- og ansvarsforhold i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget foreslår isteden at enkeltvedtak truffet av kommunestyret/fylkestinget kan bringes inn for departementet for lovlighetskontroll, jf. § 56 nr. 2 i NOU-forslaget. Dette er samme bestemmelse som er foreslått for videreklage til departementet over klageutvalgets vedtak i klagesak, og departementets kompetanse skal etter forslaget være den samme i begge tilfellene, se ovenfor.

Utvalget viser videre til at det er en nødvendig forutsetning for at ordningen med forvaltningsklage over kommunale/fylkeskommunale vedtak skal fungere effektivt, at unntaket fra *begrunnelsesplikt* for kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg utgår. Det foreslås derfor at unntaksregelen i forvaltningsloven § 26 oppheves. Utvalget viser også til at det allerede er etablert begrunnelsesplikt for nemnder, og at det er vanskelig å se hvorfor dette prinsipielt sett skulle være vanskeligere i forhold til de øvrige kommunale og fylkeskommunale organer.

Etter den gjeldende bestemmelse i forvalt-

ningsloven § 28 er det gjort et «unntak fra unntaket» i den forstand at klageretten opprettholdes for vedtak (i organer etter kommuneloven og fylkeskommuneloven) truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan. Som en konsekvens av at unntaket i forvaltningsloven § 28 andre ledd for vedtak fattet i organer etter kommunelovene foreslås opphevet, foreslås også «unntaket fra unntaket» strøket i utvalgets forslag til endringer i forvaltningsloven. Resultatet av dette vil være at det er det delegerende organs rettslige status som avgjør hvilke klageregler som skal gjelde. Er det delegerende organ statlig, vil således de alminnelige klageregler i forvaltningsloven gjelde.

Høringsinstansene

Blant høringsinstansene er det stor motstand mot lovutvalgets forslag til klageregler. Mange av høringsinstansene er imidlertid positive til at også enkeltvedtak fattet av organer som er opprettet etter kommuneloven skal kunne påklages, men er til dels sterkt kritiske til den utformingens forslaget forøvrig har fått. Dette gjelder bl.a. flertallet av departementene, fylkesmennene (fellesuttalelse) og over 60% av kommunene.

Kritikken går bl.a. på følgende forhold:

- Rettsikkerheten vil ikke bli tilstrekkelig ivaretatt. Et internt klageutvalg vil ikke med samme uavhengighet og nøytralitet som utenforstående statlige instanser kunne behandle og avgjøre klager.
- Systemet er tungvint og kostbart, bl.a. fordi det legges opp til en tre-trinns behandling istedet for dagens to-trinns behandling. Det kan også bli nødvendig å kjøpe saksbehandlerbistand utenfra, på grunn av de skjerpede kravene til habilitet
- Det kan bli vanskelig å finne folkevalgte som er villige til å sitte i klageutvalget.
- Det foreslåtte systemet er helt nytt, man har ingen erfaringer å trekke på.

Også Kommunenes Sentralforbund (KS) er skeptiske til innføring av interne klageutvalg, men uttaler at prinsippet om at skjønnsmessige vurderinger skal ligge til folkevalgte organer i kommunen/fylkeskommunen er en ufravikelig forutsetning. På dette grunnlaget foreslår KS at myndigheten til å avgjøre klagesaker i utgangspunktet skal legges til kommunestyret/fylkestinget, men med sterke føringer på at denne myndigheten skal delegeres til det organ som er nærmest overordnet førstinstansen.

*Departementets merknader**a) Generelt om klage over kommunale/fylkeskommunale enkeltvedtak*

Departementet kan slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag om å oppheve forvaltningsloven § 28 andre ledd som gjør unntak fra klageretten for vedtak fattet av organer som er opprettet i medhold av kommunelovene, og kan også slutte seg til lovutvalgets begrunnelse. Forslaget innebærer en klar forbedring av rettssikkerheten for den som avgjørelsen retter seg mot. Opphevelse av unntaket i forvaltningsloven § 28 andre ledd innebærer ikke at det innføres en helt generell adgang til å påklage avgjørelser som treffes i organer som er opprettet i medhold av kommuneloven. Klageadgangen etter forvaltningsloven § 28 første ledd gjelder bare enkeltvedtak, dvs. vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. De fleste enkeltvedtak som treffes av kommunale organer har hjemmel i særlovgivningen, slik at klageadgang foreligger allerede i dag. De vedtak som det etter forslaget blir gitt anledning til å klage over, vil hovedsaklig være vedtak om ytelser som kommunen ikke er pliktig til å gi og ytelser ut over minstekrav i særlov. Eksempler er vedtak i saker om tildeling av barnehageplass, hjemmehjelp, etableringslån og ulike former for tilskudd og stipend.

Departementet vil imidlertid understreke at det grunnleggende hensyn som ligger bak opprettelsen av klageordninger er hensynet til rettssikkerheten. Innbyggerne skal ha mulighet til å klage til et overordnet organ over vedtak som angår dem selv. Det er derfor nødvendig å vurdere svært nøye om andre hensyn som gjør seg gjeldende, f.eks. hensynet til det lokale folkestyret, er av en slik karakter og viktighet at det bør gå foran hensynet til rettssikkerheten. Det er videre av største viktighet for at en klageordning skal fungere etter hensikten, at innbyggerne har tillit til at de får en uhildet, sakkyndig og nøytral overprøving av saken i klageomgangen.

Etter departementets oppfatning må hensynet til rettssikkerheten, som det grunnleggende hensynet bak klagesystemet, veie tyngre enn hensynet til det lokale folkestyret.

Departementet vil vise til at det særlig er særlovorganene - helse- og sosialstyre, bygningråd, skolestyre osv. - som fatter enkeltvedtak, dvs. vedtak som gjelder rettigheter og plikter for en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2. For vedtak etter særlovene foreligger det allerede i dag et fullt utbygget klagesystem etter særlov/forvaltningslov. Departementet vil vise til at de etablerte klageordningene med klage hovedsaklig til

statlige organer har funnet sin form og ser ut til å fungere bra i praksis. Departementet mener videre at det i alminnelighet vil være den beste ordningen for klageren at klagen avgjøres av nøytrale, uavhengige og utenforstående organer - det vil i praksis si fylkesmannen eller et annet statlig forvaltningsorgan.

Ved vedtak etter særlov gjør det seg videre i mange tilfeller gjeldende særlige overordnede nasjonale hensyn, f.eks. hensynet til likebehandling - både mellom geografiske områder og mellom ulike befolkningsgrupper. Videre vil det i disse tilfellene ofte gjelde ytelser som anses som særlig viktige og som private personer har lovbestemt krav på å få.

Departementet vil videre peke på at utvalgets lovforslag kan innebære at kommuneloven også får anvendelse på områder hvor det er behov for særordninger. Særlovgivningen omfatter mange og viktige rettsområder, og anvendelse av kommunelovens klage regler bør vurderes i forhold til hvert enkelt av disse. Det kan ikke utelukkes at det på enkelte områder vil kunne være behov for betydelige unntak fra kommunelovens regler.

På denne bakgrunn foreslår departementet at dagens klagesystem etter særlov/forvaltningslov opprettholdes for klager over vedtak etter særlovgivningen. Departementet vil videre vise til at lovutvalgets forslag til klage regler er nært knyttet til forslaget om å oppheve ordningen med særlovnemnder. Departementet er enig med lovutvalget i at det må finne sted en tilpasning av bestemmelsene om særlovnemnder til den nye kommuneloven, men foreslår ingen konkrete endringer i særlovgivningen i tilknytning til denne proposisjonen. Departementet trekker istedet i kap. 15 opp retningslinjer for en senere gjennomgåelse av særlovgivningen. Det framholdes der at dersom harmoniseringen av særlovgivningen til den nye kommuneloven fører til at en særlovnevnd oppheves, må det samtidig vurderes hvilke regler som skal gjelde i forbindelse med klage over enkeltvedtak som fattes i medhold av vedkommende særlov. Departementet mener at statlige organer fortsatt bør være klageinstans for denne type enkeltvedtak, i alle fall inntil man har vunnet nærmere erfaring med interne klageordninger etter de foreslåtte endringer i forvaltningsloven § 28 andre ledd, se nedenfor.

Når det gjelder enkeltvedtak som ikke er fattet etter særlov, er det derimot ikke etablert noe eget klagesystem i dag, og departementet er enig med lovutvalget i at det i disse tilfellene bør kunne legges opp til en ordning med klagebehandling internt i den enkelte kommune/fylkeskommune. Departementet er oppmerksom på at det klagesystem som fo-

reslås kan være vanskelig tilgjengelig, og vil peke på at et alternativ kunne være å innføre som generell regel at klage over enkeltevedtak som det ikke er gitt andre bestemmelser for, skal behandles av fylkesmannen. Forslaget, vil imidlertid kunne gi verdifulle erfaringer med hensyn til hvordan et internt klagesystem vil fungere, og kan ses som en videreutvikling av den muligheten kommuneloven § 31c/fylkeskommuneloven § 33c gir kommuner og fylkeskommuner til å opprette interne klageordninger. Endel kommuner har opprettet slike interne klageordninger og de fleste av disse har positive erfaringer.

Departementet vil også vise til at Kommunelovutvalgets forslag til ny kommunelov bl.a. bygger på den grunntanke at statlige tilsyns- og kontrollordninger skal bygges ned hvis ikke særlige hensyn taler for at de opprettholdes. Departementet er enig i dette, og viser videre til at de særlige nasjonale hensyn som ligger bak store deler av særlovgivningen ikke i samme grad gjør seg gjeldende her. En utvidelse av klageadgangen til å gjelde enkeltvedtak som ikke er fattet i medhold av særlov er en nyordning i forhold til dagens rettstilstand, og departementet er av den oppfatning at man her bør gå forsiktig fram og ikke innføre nye former for statlig overprøving av kommunesektoren i større utstrekning enn det som er nødvendig. Departementet foreslår imidlertid et unntak for enkeltvedtak som fattes av kommunestyre/fylkesting ved at klagen i disse tilfellene skal gå til departementet, se nedenfor under b).

I motsetning til lovutvalget er departementet av den oppfatning av bestemmelsene om klage over kommunale/ fylkeskommunale enkeltvedtak bør plasseres i *forvaltningsloven*, og ikke i kommuneloven som utvalget foreslår. Forvaltningsloven kap. VI inneholder generelle saksbehandlingsregler på dette området, og departementet mener at bestemmelser om behandling av klager i kommunesektoren bør plasseres sammen med de tilsvarende generelle regler i *forvaltningsloven*. På denne måten oppnås et mer uttømmende regelsett i *forvaltningsloven*, og det blir lettere å finne fram for dem som skal anvende reglene. Dette gjelder særlig fordi departementet foreslår å opprettholde dagens klagesystem etter særlov/*forvaltningslov* for vedtak etter særlovgivningen.

Departementet vil også vise til at forslaget til ny kommunelov forøvrig ikke inneholder bestemmelser som gir rettigheter og plikter til privatpersoner eller kommunens/fylkeskommunens innbyggere. Plassering av klagebestemmelsene i kommuneloven vil derfor bryte med innholdet i de øvrige bestemmelserne i loven.

På denne bakgrunn foreslår departementet at bestemmelser om klage over vedtak som ikke er fattet etter særlov tas inn som nytt andre ledd i *forvaltningsloven* § 28.

Departementet er forøvrig enig med utvalget i at det er en nødvendig forutsetning for at klageordningene skal fungere etter hensikten at *forvaltningsloven* § 26 oppheves, slik at også enkeltvedtak som fattes av kommunestyret/fylkestinget skal *begrundes*. Som en konsekvens av dette mener departementet at det ved gjennomgang av særlovgivningen, jf. kap. 15, samtidig bør tas sikte på å oppheve særlovbestemmelser som pålegger kommunale organer begrunnelsesplikt medmindre særlige hensyn tilsier noe annet.

b) *Nærmere om forslag til nytt andre ledd i forvaltningsloven § 28*

Etter departementets forslag skal klage over enkeltvedtak som ikke er fattet i medhold av særlov behandles av kommunestyret/fylkestinget eller det organ som kommunestyret/fylkestinget bestemmer, f.eks. et eller flere klageutvalg. Lovutvalgets forslag om obligatoriske klageutvalg forutsetter at utvalget har en viss juridisk og faglig ekspertise og ikke framstår som et ordinært politisk sammensatt organ, for at klageutvalget skal kunne få nødvendig tillit og kunne ta standpunkt uavhengig av tidligere vedtak i en sak. Lovutvalget peker i utredningen på at medlemmene bør ha en posisjon som gir dem tilstrekkelig avstand til det løpende politiske og administrative arbeidet i kommunen/fylkeskommunen, men samtidig ha grundig kjennskap til kommunal/fylkeskommunal virksomhet. Disse kravene kan være vanskelig å oppfylle, særlig i mindre kommuner. Det er videre endel høringsinstanser som peker på at det kan være vanskelig å finne personer som er villige til å sitte i utvalget på grunn av den belastningen det må antas å innebære.

Departementet mener derfor at det bør være opp til kommunestyret/fylkestinget å vurdere om det skal opprettes egne klageutvalg eller om klager skal behandles av et annet folkevalgt organ eller av kommunestyret/fylkestinget selv. Forslaget innebærer at det kan etableres ulike ordninger i de forskjellige kommunene/fylkeskommunene, men etter departementets oppfatning kan ikke dette være avgjørende. Departementet viser her til at klagen skal fremsettes for det organ som har truffet vedtaket i det enkelte tilfelle, og at det allerede i dag er etablert en rekke forskjellige klageordninger etter særlovgivningen uten at det synes å medføre problemer i praksis.

Departementet er enig med lovutvalget i at det vil virke kunstig å la klage over kommunestyrets/fylkestingets vedtak bli behandlet av et annet organ i kommunen/ fylkeskommunen. Departementet foreslår derfor at i de tilfellene hvor kommunestyret/fylkestinget opptrer som førsteinstans og fatter enkeltvedtak, skal klagen behandles av departementet eller den det gir fullmakt. Forslaget er i strid med prinsippet om at klage over denne type vedtak skal behandles internt i kommunen/ fylkeskommunen, men departementet vil understreke at det av rettssikkerhetshensyn alltid bør være mulig å klage til overordnet organ over enkeltvedtak, uavhengig av hvilket organ i kommunen/fylkeskommunen som har fattet vedtaket. Departementet vil også vise til at forslaget gir kommunestyret/fylkestinget en oppfordring til å delegerer myndighet til å fatte enkeltvedtak til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen for å unngå statlig overprøving, noe som er i samsvar med intensjonene i den nye kommuneloven.

Klage over vedtak som treffes i henhold til myndighet delegert fra et statlig organ bør etter departementets oppfatning avgjøres av vedkommende statlige organ, som etter gjeldende rett.

I motsetning til lovutvalget foreslår departementet at det ikke gis anledning til videreklage over klageorganets vedtak i klagesaken. Dette er i samsvar med gjeldende klageordninger som også legger opp til en to-trinns behandling i klagesaker. Departementet har imidlertid i kap. 11.2 foreslått at departementet gis adgang til å gripe inn og vurdere lovligheten av alle kommunale/fylkeskommunale vedtak av eget tiltak. Denne bestemmelsen vil dermed kunne fungere som en sikkerhetsventil også når det gjelder klageorganets vedtak i en klagesak.

c) Saksbehandlingen ved klage over vedtak som ikke er fattet etter særlov

Departementets forslag om at klagereglene tas inn i forvaltningsloven, innebærer at forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler vil gjelde for behandlingen av klagesaken med mindre det er gjort særlig unntak. Tilsvarende gjelder forvaltningslovens regler om klageinstansens kompetanse.

Forvaltningsloven § 33 gir regler om saksforberedelse i to trinn. Først skal underinstansen foreta de undersøkelser den mener klagen gir grunn til, og ta stilling til om den vil opprettholde vedtaket. Underinstansen behøver ikke gå inn i en full realitetsprøving av vedtaket om den ikke finner grunn til det, men kan gjøre dette. Den kan også endre vedtaket - men da bare til gunst for klager. En slik

endring behøver imidlertid ikke innebære at klageren gis fullt medhold, også større eller mindre modifikasjoner av det opprinnelige vedtaket kan foretas på dette trinn i klagebehandlingen. Hvis underinstansen endrer sitt vedtak, er klagebehandlingen avsluttet, selv om klageren ikke har fått fullt medhold. Det nye vedtaket kan da påklages på vanlig måte. Hvis det ikke treffes nytt vedtak, skal saken oversendes klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt».

Departementet kan slutte seg til lovutvalgets syn når det gjelder kommunestyrets/fylkestingets mulighet til å gripe inn i klagebehandlingen i de tilfellene kommunestyre/fylkesting ikke er klageorgan, og viser til utvalgets begrunnelse. Dette innebærer at kommunestyret/ fylkestinget ikke kan gripe direkte inn i klagebehandlingen, men bare vil kunne komme inn i bildet i form av prinsippvedtak eller instruks til underinstansen før denne har avsluttet sin behandling av klagen.

Som utvalget peker på, vil dette ikke innebære at kommunestyret/fylkestinget er satt helt utenfor når saken oversendes til klageinstansen. Ønsker disse organene å komme inn i bildet, vil dette måtte skje som en ny sak, og etter at klageinstansen har fullført sitt arbeid. I den nye saken kan utfallet bli at klageinstansens vedtak blir omgjort hvis det er rettslig adgang til det. Det vil i praksis si hvis det nye vedtaket er gunstigere for parten enn klageinstansens.

Etter forvaltningsloven § 34 kan klageinstansen overprøve alle sider av et vedtak som er påklaget, dvs. både saksbehandlingen, de faktiske og rettslige sider av vedtaket, samt skjønnet. Departementet foreslår ingen endring i forvaltningsloven på dette punktet, noe som innebærer at dette også skal gjelde i de tilfeller hvor departementet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av kommunestyret/fylkestinget. Departementet legger særlig vekt på at hensynet til rettssikkerheten tilsier at klageinstansens kompetanse til å overprøve alle sider av det påklagde vedtaket ikke begrenses. Særlig gjelder dette når det ikke gis anledning til videreklage. Departementet antar forøvrig at det relativt sjelden vil være aktuelt at kommunestyret/fylkestinget fatter enkeltvedtak, og vil vise til at kommunestyret/fylkestinget kan benytte muligheten til å delegerer slik myndighet til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen og derved unngå statlig overprøving i klageomgangen.

Departementet foreslår imidlertid en begrensning i klageinstansens kompetanse til å gripe inn og omgjøre førsteinstansens vedtak av eget tiltak i forhold til bestemmelsene i forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Etter

gjeldende bestemmelser i forvaltningsloven er det antatt at kommunestyret/fylkestinget ikke har adgang til å omgjøre andre kommunale/fylkeskommunale organers vedtak i større utstrekning enn de kan omgjøre egne vedtak etter forvaltningsloven § 35 første ledd. Den videre omgjøringsadgang i § 35 andre og tredje ledd kommer ikke til anvendelse her fordi en kommune/fylkeskommune etter forvaltningsloven anses som ett organ. Omgjøringsreglene er først og fremst uttrykk for et behov for å sikre overordnet styring med forvaltningsorganers virksomhet. I tilfeller hvor kommunestyret/fylkestinget skal være klageorgan etter de nye regler, er det lite som taler for at innføring av en klageadgang av rettssikkerhetshensyn bør medføre en videre omgjøringsadgang enn de måtte ha etter dagens regler. Hvis klagebehandlingen legges til et eget klageutvalg, eller til et annet fast utvalg, vil en omgjøringsadgang for slike klageinstanser kunne skape uklare ansvarsforhold. Tilsvarende synspunkter som er nevnt over gjør seg også gjeldende når departementet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av kommunestyret/fylkestinget. Statlige klageinstanser bør imidlertid allikevel ha adgang til å gripe inn og omgjøre vedtak som er ugyldige, se kap. 11. Bestemmelsene som begrenser kommunale/fylkeskommunale og statlige klageorganers omgjøringsadgang foreslås tatt inn som nytt fjerde ledd i forvaltningsloven § 35.

d) Særlige habilitetsregler ved klagebehandling internt i kommunen/fylkeskommunen.

Departementet er enig med lovutvalget i at det bør gjelde særlige krav til habilitet for medlemmer av interne klageorganer, og mener at dette bør gjelde uansett om klagen behandles av kommunestyret/fylkestinget, av egne klageutvalg eller av andre folkevalgte or-

ganer som kommunestyret/fylkestinget gir slik myndighet.

Departementets forslag om at klagereglene for kommunale/fylkeskommunale enkeltvedtak i sin helhet tas inn i forvaltningsloven innebærer at kommuneloven ikke vil inneholde noen egen bestemmelse om klageinstansen. Etter departementets oppfatning hører imidlertid en bestemmelse om skjerpede krav til habilitet ved klagebehandlingen naturlig hjemme i kommuneloven, og sammen med de alminnelige habilitetsregler, jf. § 40 i departementets lovforslag.

De alminnelige habilitetsbestemmelser er det redegjort nærmere for i kap. 7.3. I tillegg til forvaltningslovens bestemmelser om habilitet foreslår departementet - i likhet med lovutvalget - at kommunalt/fylkeskommunalt ansatte som i egenskap av ansatte har deltatt ved forberedelsen av en sak eller ved forberedelsen av en tidligere avgjørelse i samme sak, alltid skal anses inhabil når saken behandles i et folkevalgt organ.

Forslaget til habilitetsbestemmelser ved klagebehandlingen vil innebære en skjerpelse på følgende punkter:

- 1) Folkevalgte som har deltatt i avgjørelsen av saken i underinstansen kan ikke delta i avgjørelsen av saken i klageinstansen.
- 2) Folkevalgte som har deltatt i saksbehandlingen for underinstansen kan heller ikke delta i saksforberedelsen for klageinstansen.
- 3) Den som er direkte underordnet en inhabil ansatt kan ikke delta verken ved saksforberedelsen eller i avgjørelsen av saken i klageinstansen. Dette er en utvidelse i forhold til forvaltningsloven § 6 tredje ledd som ikke omfatter saksforberedelse.

Departementet mener at disse reglene vil kunne bidra til at den interne klagebehandlingen skjer på en mest mulig uhildet måte.

KAPITTEL 13

Forsøk i kommunesektoren**13.1 INNLEDNING**

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er hvorvidt det bør tas inn en særskilt, permanent forsøksbestemmelse i den nye kommuneloven. Problemstillingen har nær sammenheng med avslutningen av frikommuneforsøket og de eksisterende forsøksbestemmelsene i kommuneloven/fylkeskommuneloven om nemndsorganisering.

Innledningsvis gis det en kort redegjørelse for frikommuneordningen og om den oppsummering og foreløpige evaluering som er gitt av forsøkene i St.meld. nr. 38 (1990-91) om frikommuneforsøket. I denne meldingen foreslås det bl.a. en ny, felles forsøkslov som i utgangspunktet skal tjene som hjemmelsgrunnlag for all forsøksvirksomhet i offentlig sektor. Bakgrunnen for forslaget er at et slikt generelt hjemmelsgrunnlag vil være fleksibelt og sektorovergripende; det understreker ønsket om helhetstenkning og samordningshensyn og kan også åpne for forsøk på tvers av forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingsforsøk). I stortingsmeldingen om frikommuneforsøket har Regjeringen gitt uttrykk for følgende synspunkter når det gjelder spørsmålet om den lovmessige tilknytning for en ny forsøksordning:

«Den vil kunne gi grunnlag for en sanering av forsøkshjemlene i spesiallovgivningen over tid, slik at en etterhvert kan få en mer hensiktsmessig lovstruktur for forsøksvirksomhet i offentlig sektor. En for utstrakt satsning på særlovbasert forsøksvirksomhet kan utdype og forsterke sektor- og profesjonsinteresser. Dessuten kan mange forskjellige forsøkshjemler i spesiallovgivningen gi lovverket et uheldig preg av midlertidighet. I sin tur vil en slik samling av hjemmelsgrunnlaget for forsøk kunne gi bedre mulighet for å holde oversikt over pågående forsøksaktiviteter på de ulike forvaltningsområdene.

Regjeringen anser det lite ønskelig å knytte en slik felles forsøkshjemmel til den nye kommuneloven. Funksjonsfordelingsaspektet er et vesentlig motiv for å fremme forslag om en generell forsøkslov og dette gjør en slik tilknytning lite naturlig.»

Videre i kapitlet følger en vurdering av de eksisterende forsøksbestemmelser i kommuneloven § 25 fjerde ledd og fylkeskommuneloven § 27 fjerde ledd, som gir adgang til å drive forsøk med nemndsorganiseringen. Erfarin-

gene med disse forsøksbestemmelsene, sammenholdt med det nevnte forslaget om en felles forsøkslov, gjør at departementet er kommet til at det *ikke* bør inntas en generell forsøkshjemmel i den nye kommuneloven. Forslaget til ny kommunelov fastsetter vide rammer for kommunal/fylkeskommunal organisering og virksomhet, og har etter departementets oppfatning den fleksibilitet som er nødvendig for å fange opp behovet for ulike organisasjons- og styringsmodeller.

Den planlagte forsøksloven - som forutsettes å avløse den midlertidige frikommuneloven fra 1. januar 1993 - vil kunne fange opp interessante forsøksprosjekter over et bredt spekter, og vil totalt sett være et bedre egnet forvaltningspolitisk utviklingsredskap enn enkeltstående og avgrensede forsøksbestemmelser rundt om i lovgivningen.

Til sist i kapitlet vurderes spørsmålet om det bør gis en viss adgang til videreføring av allerede igangsatte forsøk etter de eksisterende forsøksbestemmelsene i kommuneloven § 25 og fylkeskommuneloven § 27. Spørsmålet om videreføring er også aktuelt for enkelte av frikommuneforsøkene. Departementet konstaterer at det for enkelte av forsøkene er behov for å åpne for videreføring etter at den nye kommuneloven er trådt i kraft, og foreslår at dette løses ved å ta inn en særskilt bestemmelse i den planlagte, felles forsøksloven. Bestemmelsen kan f.eks. utformes slik at den gir Kongen/departementet adgang til å videreføre interessante forsøk ut valgperioden 1992-95.

13.2 FRIKOMMUNEORDNINGEN

På bakgrunn av St.meld. nr. 57 (1984-85) Om arbeidet med regelreform i forvaltningen, ble det startet forsøksvirksomhet i et begrenset antall kommuner og fylkeskommuner (frikommuner). Bakgrunnen var et ønske om en ny tilnærming i regelreformarbeidet ved å la kommuner og fylkeskommuner selv få prøve ut alternative måter å løse sine oppgaver på. Innen flere av oppgaveområdene i kommunesektoren finnes det et omfattende og detaljert regelverk. Dette fører til lite smidige løsninger for enkelte tjenester, og krever de samme løsninger uavhengig av størrelsen på kommunene.

I dag foregår det forsøksvirksomhet innen flere forvaltningsområder i kommunesektoren. Frikommuneforsøket skiller seg fra sektorforsøkene ved at det omfatter den *samlede* kommunale og fylkeskommunale virksomhet. Dette gjør det mulig å prøve ut nye samarbeidsformer og løsninger på tvers av de tradisjonelle sektorgrensene. Frikommuneforsøket gir også mulighet for å drive forsøk på tvers av grensene mellom forvaltningsnivåene.

Frikommuneloven (midlertidig lov av 2. mai 1986 nr. 16 Om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner (frikommuner)) ga opprinnelig Regjeringen adgang til, etter søknad, å innvilge inntil 20 kommuner og 4 fylkeskommuner status som frikommuner. Disse ble valgt ut i desember 1986. Det er senere åpnet for å gi ytterligere 2 fylkeskommuner fristatus, for å drive forsøk med samordnet nærings- og distriktspolitikk. Disse ble valgt ut ved årsskiftet 1988/89. Frikommuneloven gjelder fram til 1. januar 1993.

Frikommunestatus gir muligheter til å gjennomføre forsøk for å oppnå:

- bedre tilpasning av den kommunale forvaltning til lokale forhold
- bedre service til innbyggerne
- mer effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressurser

Dette skjer ved at frikommunene - med visse begrensninger - kan unntas fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan oppgaver skal løses og hvordan virksomheten skal organiseres. Til erstatning vedtar kommunestyret/fylkestinget særskilte vedtekter. Disse godkjennes av Kommunaldepartementet etter delegert myndighet fra Kongen.

Frikommuneloven angir positivt på hvilke områder frikommunene kan søke om å etablere alternative ordninger. Det gjelder:

- avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan kommunene og fylkeskommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver
- avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen mellom staten, kommunene og fylkeskommunene såfremt dette finnes forsvarlig ut fra nasjonale behov for styring og organisering
- unntak fra statlige kontrollordninger overfor kommunene og fylkeskommunene, såfremt det finnes forsvarlig

At avgrensningen refererer seg til *generelt* beskrevne områder (organisering, oppgavefordeling, kontrollordninger), gjør ordningen

mer rasjonell og hensiktsmessig enn f.eks. et system basert på dispensasjon fra nærmere angitte lovbestemmelser. Dessuten er det viktig at forsøksvirksomheten har en tilnærming som hverken er sektor-/etatsbasert eller knyttet til den enkelte særlovgivning.

Loven inneholder også en negativ avgrensning av forsøks- og avviksmuligheter, først og fremst i forhold til forslag som ville innebære en innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Dessuten slår loven fast at det ikke kan gis samtykke til avvik fra de grunnleggende bestemmelser om organiseringen av og virksomheten til de folkevalgte organer som er nevnt i kommuneloven § 3 (kommunestyre, formannskap, ordfører) og fylkeskommuneloven § 4 (fylkesting, fylkesutvalg og fylkesordfører).

13.3 REFORMØNSKER I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Flere av forslagene fra kommunene/fylkeskommunene i frikommuneprosjektet gjaldt styring og organisering. Et felles motiv var ønsket om å styrke den politiske styringen av lokalforvaltningens virksomhet, å skape et ryddigere forhold mellom politikk og administrasjon, og å få til en mer effektiv forvaltning generelt.

Et annet fellestrekk var ønsket om endring av en del av de statlige kontroll- og godkjenningsordningene som enten utøves av fylkesmannen eller særskilte statsorganer på fylkesplan. Når det gjaldt f.eks. låneopptak, gikk flere søknader om forsøk ut på å dreie ordningen fra en etterfølgende prøving av enkeltdisposisjoner til en forutgående rammegodkjenning, gjennom fylkesmannens behandling av kommunenes budsjettopplegg.

Et tredje fellestrekk ved søknadene var kommunesektorens ønske om å overta statlig myndighet og oppgaver og å etablere en større grad av *enhetsforvaltning*. Flere prosjektforslag var rettet mot en annen arrondering og samordning av oppgaver enn dagens regelverk og myndighetsfordeling gir adgang til. Dette gjaldt både i forhold til det politiske nemndssystem, den administrative organisering, de faglige ressurser og de ulike virkemiddeltyper. Her kunne det spores en tosidig utviklingstendens. For det første var det ønske om lokal samordning av og integrasjon mellom politiske nemnder, administrative/faglige enheter og virkemiddelbruk - på tvers av kommunalt/fylkeskommunalt og statlige ansvarsområde. For det andre var det en *vertikal* utviklingstendens mot desentralisering og overføring av myndighet fra staten sentralt

til fylkeskommunene og tilsvarende fra statlige organer på fylkesnivå til kommunene.

Det var særlig på områdene nærings-/distriktpolitikk, vei- og trafikk, trygd/arbeidsmarkedstiltak/sosiale hjelpetiltak, videregående opplæring/fagopplæring i arbeidslivet/arbeidsmarkedsetatenes opplæringstilbud at kommunene og fylkeskommunene markerte behov for lokal samordning og/eller prioritering.

13.4 EVALUERING - PERSPEKTIVENE I ST.MELD. NR. 38 (1990-91) OM FRIKOMMUNEFORSØKET

Hovedpoenget ved fristillingen av de 26 frikommunene/ fylkene ligger i om det omfattende erfaringsmaterialet fra forsøksvirksomheten kan gi grunnlag for generelle reformer i lov- og forskriftsverk, f.eks. i form av større adgang til lokal tilpasning eller ved at regelverket direkte anviser nye løsninger i stedet for de som gjelder i dag.

Dersom forsøks erfaringene skal kunne fungere som grunnlag for vurdering av reformtiltak, må de dokumenteres. Kommunaldepartementet har derfor lagt betydelig vekt på at frikommunene foretar en egen oppsummering og oppfølging av sine prosjekter og gjennom rapportering deler sine erfaringer, både med kommunesektoren for øvrig og med statlige myndigheter.

Virksomheten har også vært evaluert gjennom et særskilt forskningsopplegg, gjennom Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS), knyttet til forskningsprogrammet for ledelse, organisasjon og styring (LOS), som et eget delområde.

Erfaringer fra flere frikommuneforsøk vil bli fanget opp i pågående reformprosesser innenfor ulike områder. Ett eksempel er denne proposisjonens forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, som - dersom forslagene blir fulgt opp - vil gi samtlige kommuner mulighet til å velge de løsninger som noen frikommuner nå har hatt anledning til å prøve ut. Innenfor distriktpolitikken kan man allerede se hvordan etableringen av en alternativ forvaltningsmodell gjennom frikommuneforsøket i seg selv har skapt vesentlig interesse for generell reformpolitikk på feltet, selv om erfaringene foreløpig er relativt sparsomme.

Stortingsmelding nr. 38 (1990-91) inneholder en gjennomgang og foreløpig evaluering av hele frikommunevirksomheten fra forsøkene ble igangsatt og fram til våren 1991. På de forskjellige forsøksområdene er det gitt en vurdering av de problemstillinger og utfordringer forsøkene reiser og en drøfting av erfaringene fra forsøkene. Drøftingen er så langt

det er mulig, ført fram til konklusjoner i form av forslag til reformer, forslag om fortsatt forsøk (evt. med justeringer) eller forslag om avslutning av forsøket. Drøftingene er også relatert til aktuelle parallelle reformprosesser eller planlagte reformer. Dette gjelder særlig arbeidet med det foreliggende forslag til ny kommunelov.

For hovedtyngden av forsøkene konkluderes det med at det bør gis adgang til fortsatt forsøk, dvs. fram til 1. januar 1993. (Parallelt med framleggelsen av frikommunemeldingen ble det lagt fram et forslag om forlengelse av frikommunelovens funksjonstid fra 1. januar 1992 til 1. januar 1993, jf. Ot.prp. nr. 48 (1990-91)). Dette henger dels sammen med at forsøkene er i ferd med å bli innhentet av andre reformprosesser, i første rekke den nye kommuneloven. Dels er årsaken at mange av forsøkene er godkjent forholdsvis sent i perioden, og at det foreløpige erfaringsmaterialet gir et for spinkelt grunnlag til å foreta endelige vurderinger.

Stortingsmeldingen trekker også fram enkelte hovedsynspunkter på frikommunevirksomheten som et forvaltningspolitisk virkemiddel. Blant de positive erfaringer med forsøksvirksomheten er det pekt på at

- forsøksdeltakelse har utløst engasjement og stimulert til økt lokalt ansvar for oppgaveløsning og resultater
- utviklings- og fornyelsesarbeid har generelt blitt stimulert
- valgmulighetene for lokal tilpasning innenfor gjeldende regelverk er blitt tydeliggjort.
- enkelte forsøk har lagt til rette for en bedre fundert debatt om de spørsmål forsøkene gjelder, f.eks. endringer i oppgavefordelingen.
- forsøk kan stimulere til samarbeid over etats- og forvaltningsnivågrenser på frivillig basis
- frikommuneforsøket har i seg selv antakelig på enkelte områder påvirket reformprosesser som ellers kunne ha tatt lenger tid og/eller andre retninger, eksempelvis kommunelovsrevisjonen.
- Søknadene og vedtatte vedtekter gir et godt bilde av hvordan kommuneforvaltningen, som brukere av lover og forskrifter, oppfatter deres hensiktsmessighet

Ulempene ved frikommuneforsøket som forvaltningspolitisk utviklingsredskap er først og fremst knyttet til vanskene med å overføre erfaringer til reformtiltak. Det er ikke lett å identifisere sikre årsakssammenhenger mellom modeller og resultater. Det kan

heller ikke uten videre generaliseres fra forsøks erfaringer i en eller svært få fri(fylkes) kommuner til situasjonen i kommunesektoren generelt. Et eller to forsøk kan vise seg å være et for dårlig erfaringsgrunnlag for generelle reformer.

Videre blir det i meldingen pekt på at omstillingskostnader lett kan undervurderes. En for sterk fokusering på forsøksvirksomhet og ehndring kan gå på bekostning av oppmerksomhet om å få de etablerte løsninger til å fungere godt og til utvikling innenfor ramme- ne av eksisterende regelverk.

I noen tilfelle kan forsøk være såvidt kontroversielle og konfliktfylte at det er vanskelig å få etablert enighet mellom de berørte instanser både om prosjekt, dernest om evaluering og til sist om eventuelle reformer. Det ligger en stor utfordring i å få til en hensiktsmessig organisering av prosjektutviklingen og forholdet mellom partene, slik at alle involverte får utviklet et « Eierforhold » til forsøket.

I meldingen understrekes det også at forsøksvirksomhet representerer store utfordringer i overgangen fra forsøksfase til drift innen ordinære rammer. Det er ikke sikkert at lov/regelverk endres som følge av gode forsøks erfaringer i en eller to kommuner. Det kan i slike tilfelle være vanskelig å skape forståelse for at forsøkskommunene, etter forsøksperiodens utløp, må tilpasse seg gjeldende lovgivning - selv om denne risikoen har vært klar for deltakerne allerede fra starten av.

I St.meld. nr. 38 (1990-91) tar Regjeringen til orde for at en bør vurdere en videre utvikling av forsøk som forvaltningspolitisk verktøy, og varsler at det vil bli lagt fram et konkret forslag om en ny, felles forsøkslov våren 1992, dersom Stortinget med sin behandling av meldingen gir sin tilslutning til den skisse som Regjeringen presenterer (se nærmere om dette under pkt. 13.6).

13.5 SPØRSMÅLET OM EN SÆRSKILT FORSØKSHJEMMEL I DEN NYE KOMMUNELOVEN

Gjeldende rett

Det finnes i dag flere forsøksbestemmelser i lovverket som gir hjemmel for forsøk av betydning for styringssystem og oppgaveløsning i kommuner/fylkeskommuner, utenom frikommuneloven. Blant de viktigste er:

- Lov av 19. november 1982 nr. 68 Om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten
- Lov av 21. juni 1985 nr. 85 Om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene (Parlamentarismeloven)

- Lov av 5. juni 1987 nr. 25, som innførte nye bestemmelser i kommuneloven § 25/fylkeskommuneloven § 27 om forsøksvirksomhet med henholdsvis kommunale og fylkeskommunale nemnder

I tillegg finnes det dispensasjonsregler i lov av 12. juni 1987 nr. 70 Om kommunalt helse- og sosialstyre § 1 og grunnskoleloven § 26, men det er neppe riktig å rubrisere disse som forsøksbestemmelser.

Det foreligger også forslag om flere forsøkshjemler i særlovgivningen. Holt-utvalget (NOU 1987:33) har f.eks. foreslått en egen forsøksbestemmelse i en ny plan- og bygningslov.

Omfanget av forsøkshjemler illustrerer at forsøk blir sett på som et viktig virkemiddel for å stimulere nytenkning og endringsprosesser i forvaltningen. Til sammen dekker de viktige sektorer, og med frikommuneloven i tillegg fanger forsøksadgangen også i en viss utstrekning opp prosjekter som går på tvers av eksisterende sektorgrenser og funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåene.

Forsøkshjemmelen i kommuneloven § 25 fjerde ledd og fylkeskommuneloven § 27 fjerde ledd ble tatt inn under stortingsbehandlingen av Ot.prp. nr. 39 (1986-87) Om nemnder på kommuneplan og fylkesplan. I komitéinnstillingen er det gitt en begrunnelse for lovforslaget som i hovedsak viser til behovet for at Kommunaldepartementet skal kunne sette igang «interessante og spesielle forsøk som faller utenfor de hjemler man har i dag». Komiteen viste dessuten til at kommunale og fylkeskommunale forsøk basert på lokale initiativ er verdifulle innslag i en løpende reformprosess. Kommunaldepartementet har i rundskriv H-50/87 gitt en nærmere redegjørelse for innholdet i bestemmelsene og forklart hvordan kommuner/fylkeskommuner skal gå fram dersom de ønsker å fremme prosjektsøknader.

Forsøkshjemlene i kommuneloven § 25 og fylkeskommuneloven § 27 gjelder bare kommunale og fylkeskommunale nemnder, opprettet i medhold av kommuneloven/fylkeskommuneloven eller særlovgivningen. Statlige nemnder på kommune- og fylkesplan faller utenfor ordningen. Bestemmelsene skal heller ikke være generelle «unntakshjemler» eller tjene som en dispensasjonsmulighet for bestemmelser som fra lokalt plan oppfattes som uhensiktsmessige eller problematiske. Forsøkene skal være bevisst igangsatte tiltak med sikte på å prøve ut alternative måter å løse offentlige oppgaver eller organisere offentlig virksomhet på. Forsøkene skal følges opp med rapportering og resultatvurdering for å

kunne bringe fram erfaringer som skal tjene som grunnlag for eventuelle, generelle reglendinger.

De to forsøksbestemmelsene trådte i kraft 1. januar 1988. Fram til 1. januar 1992 mottok departementet i alt 31 søknader om forsøksvirksomhet. 9 av søknadene skriver seg fra et «pilotkommuneprosjekt» som er initiert av Kommunenes Sentralforbund. Prosjektet omfattet i utgangspunktet 8 kommuner og 2 fylkeskommuner, og tar sikte på å prøve ut organisasjonsmodeller og driftsmåter. Modellene bryter delvis med eksisterende regelverk (men ligger innenfor Kommunelovutvalgets forslag til ny kommunelov). Prosjektet er derfor tenkt gjennomført som en serie forsøk etter kommuneloven § 25 og fylkeskommuneloven § 27. Samtlige forsøk skal etter forutsetningene starte opp fra årsskiftet 1991/92 og vare fram til 1995/96. Til prosjektet er det knyttet et eget forskningsbasert evalueringsprogram.

Flere av kommunene i pilotprosjektet ønsker å legge ned alle hovedutvalg/nemnder og organisere politisk arbeid i komiteer. Det vil også være behov for større grad av delegering til administrasjonen enn det som er mulig idag, pga. overgang til økt målstyring. I tillegg vil flere av kommunene trenge dispensasjon fra særlover som setter krav om bestemte administrative stillinger og særskilte kompetansekrav.

I tillegg, og som et ledd i Kommunaldepartementets arbeid med distriktsutbyggingspolitikken, er det satt i gang et «Program for kommunal fornyelse» som vil vare ut 1992. Programmet omfatter 22 prosjekter fordelt på 19 kommuner. To av kommunene i programmet er i tillegg «pilotkommuner» (Narvik og Hitra). Programmet skal bl.a. danne grunnlaget for en vurdering av om støtte til slik organisasjonsutvikling bør bli en integrert del av de ordinære distriktpolitiske virkemidlene rettet mot kommunesektoren. Prosjektene - som på det tidspunkt denne proposisjonen skrives - delvis er under utvikling lokalt, vil i hovedsak kunne gjennomføres innenfor rammene av gjeldende regelverk. For noen prosjekters vedkommende vil det imidlertid være nødvendig med enkelte dispensasjoner. Disse er tenkt fremmet som søknader om forsøk etter kommuneloven § 25 fjerde ledd.

Av de nevnte 31 forsøksøknadene departementet har mottatt, er 1 bortfalt, 13 er innvilget, 7 er avslått fordi de enten er unødvendige, ikke funnet kvalifiserte som forsøksprosjekter eller ligger utenfor forsøkshjemmelen. 10 søknader er ikke ferdigbehandlet. Ca. to tredjedeler av de i alt 31 søknadene er innkommet i 1991.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Etter Kommunelovutvalgets oppfatning kan forsøksvirksomhet i mange sammenhenger være et nyttig redskap i arbeidet med forvaltnings- og regelutvikling. Forsøk er en hensiktsmessig måte å skaffe seg praktiske erfaringer på, særlig dersom det er usikkert hvilke konsekvenser en foreslått/planlagt reform vil få. Forsøksvirksomhet kan dessuten ha verdifulle pedagogiske virkninger, f.eks. ved at man synliggjør alternativer til eksisterende måter å løse oppgaver på. I et lengre perspektiv kan forsøk også tenkes brukt som et element i en utviklings- og «modnings»-prosess, f.eks. i forbindelse med forslag om omfattende, generelle reformer hvor det gjør seg gjeldende sterke interesseremotsetninger.

Et viktig utgangspunkt for drøftingen av hvilket hjemmelsgrunnlag som bør gis for slik forsøksvirksomhet, er etter utvalgets syn at forvaltningsfornyelse bør framstå som ett politisk prosjekt/program. De ulike forsøkshjemler som finnes spredt omkring i lovverket i dag, er oppstått over tid og gjennom en ikke-koordinert prosess. Selv om de samlet gir adgang til en omfattende forsøksvirksomhet i kommunesektoren, mangler de et helhetsperspektiv. Dessuten faller mye av virksomheten i den lokale statsforvaltning utenfor.

Utvalget understreker at det også er en viktig forutsetning at det skal dreie seg om *reell* forsøksvirksomhet, ikke dispensasjoner fra gjeldende regelverk. Forsøk må være avgrenset i tid og rom, de skal følges opp med rapportering og evaluering, og resultatene skal kunne inngå som del av et bredere vurderingsgrunnlag med sikte på endringer av eksisterende regelverk.

Etter Kommunelovutvalgets oppfatning er det prinsipielt sett uheldig å legge seg på en linje med spredte forsøksbestemmelser rundt om i lovverket. Ulike typer forsøkshjemler i særlovgivningen kan for det første gi lovgivningen et preg av midlertidighet. Særlig gjelder dette nyere lovgivning, som i utgangspunktet bør ha gjennomgått en så grundig tilblivelsesprosess at de har innebygget en så stor grad av tidsmessighet og fleksibilitet at loven selv gir f.eks. kommunesektoren det spillerom som anses nødvendig. For det andre kan særlovsbasert forsøksvirksomhet i sterkere grad enn generelle forsøkshjemler bidra til å fremme sektor- og profesjonsinteresser på bekostning av samordningshensyn og helhetstenkning.

Slik utvalget ser det, vil derfor konklusjonen så langt være at det - dersom man anser at behovet er tilstede - bør etableres en felles lov hjemmel for forøk i offentlig sektor, enten i

form av en særskilt forsøkslov eller ved en permanent forsøkshjemmel i den nye lov om kommuner og fylkeskommuner. Et slikt generelt hjemmelsgrunnlag vil være fleksibelt og sektorovergripende; det understreker ønsket om helhetstenkning og samordningshensyn og kan også åpne for forsøk som går på tvers av forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingsforsøk). Dessuten vil det være lettere å fange opp nye forsøksønsker og -behov, kanskje særlig innenfor områder som hittil ikke har vært spesielt aktive i bruk av forsøk som ledd i sitt utviklingsarbeid.

Forslaget til ny kommunelov vil etter utvalgets syn være en lov med tilstrekkelig fleksibilitet for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. En generell, permanent forsøksbestemmelse i denne loven, som primært angir de rettslige rammebetingelser for politisk og administrativ organisering og virksomhet i kommuner og fylkeskommuner, kan utvalget derfor *ikke* se noe sterkt behov for.

Tilbake står da behovet for forsøk innenfor sektorlovgivningen (som utvalget forutsetter harmonisert med de generelle bestemmelsene i den nye kommuneloven og forsøk som gjelder funksjonsfordelingen). Et såvidt bredt anlagt hjemmelsgrunnlag for forsøksvirksomhet i kommunesektoren, krever at det skjer en eller annen form for sentral koordinering og oppfølging. Det er behov for regler og rutiner for søknadsbehandling og forsøksuttøvelse og det er nødvendig med et konfliktløsningsorgan, slik f.eks. Regjeringen fungerer i frikommuneordningen.

Slik Kommunelovutvalget ser det, trekker disse forholdene i retning av at et eventuelt, framtidig hjemmelsgrunnlag for forsøksvirksomhet i offentlig sektor bør gis i en *særskilt forsøkslov*. Vurderingen av behovet for en slik lov, vil det derfor være naturlig å foreta i forbindelse med sluttevalueringen av frikommuneforsøket. (Kommunelovutvalgets utredning NOU 1990:13 ble avgitt i juni 1990. Regjeringens stortingsmelding med en oppsummering og evaluering av frikommuneforsøket ble lagt fram våren 1991, jf. St.meld. nr. 38 (1990-91).) I denne meldingen blir det foreslått å utarbeide en permanent, felles forsøkslov.)

Høringsinstansene

Høringsinstansene har i liten utstrekning uttalt seg om behovet for en permanent forsøkshjemmel i den nye kommuneloven. Kommunenes Sentralforbund har imidlertid i sin høringsuttalelse foreslått at det også i den nye loven innføres en bestemmelse som åpner for generell forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Forbundet har dess-

uten forbeholdt seg muligheten til å komme tilbake til spørsmålet om hensiktsmessige forsøks- og overgangsordninger. (Uttalelsen ble avgitt før ideen om en ny, generell forsøkslov ble lansert i St.meld. nr. 38 (1990-91) Om frikommuneforsøket.)

Departementets merknader

De gjeldende forsøksbestemmelsene i kommuneloven § 25 fjerde ledd og fylkeskommuneloven § 27 fjerde ledd, har som det framgår av redegjørelsen foran, ikke utløst spesielt mange søknader om forsøksvirksomhet vedrørende kommunal og fylkeskommunal nemndsorganisering. Den omfattende oppryddingen i lovverket når det gjelder bestemmelse om kommunale og fylkeskommunale nemnder i 1987 eliminerte en vesentlig del av de organisasjonshindringer som tidligere fantes på dette feltet. Dette gjelder særlig perioden fra 1. januar 1988 og fram til årsskiftet 1990/91. Det har derimot vært en merkbar økning i antallet forsøkssøknader i tiden etter at Kommunelovutvalget la fram sitt forslag til ny kommunelov. Hovedtyngden av søknadsmassen er kommet inn i løpet av 1991.

De forsøk som er satt i gang med hjemmel i kommuneloven § 25 fjerde ledd og fylkeskommuneloven § 27 fjerde ledd, gjelder:

- avvik fra lov av 8. juni 1984 nr. 51 Om havner og farvann § 12 (kravet til brukerrepresentasjon i eget havnestyre) - *to forsøk*,
- avvik fra forbudet mot å omorganisere obligatoriske særlovsnemnder i valgperioden, jf. kommuneloven § 31b - *to forsøk*,
- avvik fra bestemmelsene i særlovgivningen om obligatoriske nemnder, slik at oppgavene f.eks. kan legges til én nemnd, eller grupperes på en annen måte enn i den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen - *syv forsøk*; (én kommune har imidlertid senere meddelt at den likevel ikke ønsker å benytte seg av forsøkestillatelsen).
- avvik fra bestemmelser i lov om håndtverksnæring, slik at formannskapet gis adgang til å delegerer sin myndighet etter loven til teknisk hovedutvalg - *ett forsøk*
- avvik fra bestemmelser i kommuneloven/fylkeskommuneloven og særlovgivningen om oppnevning, mv. av driftsstyrer - *ett forsøk*

Departementets erfaringer med bruken av de to forsøkshjemlene så langt er ikke entydig positive. En del av søknadene er i hovedsak dispensasjonsønsker vedrørende lovbestemmelser som man på lokalt plan oppfatter som uhensiktsmessige. Det dreier seg med andre ord ikke alltid om genuine *forsøksprosjekter*.

Flere av de forsøk som er godkjent, er dessuten nokså marginale - også i forhold til de rettslige rammer for kl § 25 og fkl § 27. Særlig når det søkes om avvik fra nyere lovbestemmelser hvor Stortinget nettopp har vedtatt eller videreført en særskilt ordning, oppfatter departementet forsøkshjemlene som problematiske.

Departementet kan for øvrig slutte seg til de vurderinger Kommunelovutvalget gir uttrykk for når det gjelder spørsmålet om en særskilt forsøkshjemmel i den nye kommuneloven. Ut fra koordineringshensyn og ønsket om et mer helhetlig perspektiv i forsøksarbeidet bør man heller velge en særskilt forsøkslov som hjemmelsgrunnlag for forsøksvirksomhet i kommunesektoren, framfor enkeltbestemmelser i den nye kommuneloven og annet lovverk.

Regjeringen har i St.meld. nr. 38 (1990-91) presentert en skisse til hvordan forsøksvirksomhet eventuelt kan videreføres innenfor nye og endrede rammer. Meldingen angir følgende prinsipielle retningslinjer for organisering og bruk av et slikt hjemmelsgrunnlag:

- selv om forsøkshjemmelen vil være varig, må de enkelte forsøk være avgrenset i tid og rom, på samme måte som frikommuneordningen
- formålet med ordningen skal være å åpne for reelle forsøk, som ledd i en klar utviklings- eller reformstrategi
- forsøksordningen må være fleksibel og enkel å praktisere
- ordningen bør bygge på frikommunelovens system for godkjenning av forsøk
- de generelt angitte virkeområdene for en ny felles forsøkslov tilsier større grad av statlig styring, tilrettelegging og medvirkning - *i tillegg* til det lokale initiativ som har vært grunnlaget for frikommuneforsøket

En ny, felles forsøkslov vil dessuten bidra til at det rent etats(sektor)interne forsøksarbeid som i dag drives på ulike områder, kan videreføres. Forsøksordningen vil dessuten særlig ha sin styrke ved å stimulere til samordningsprosjekter og et mer helhetlig perspektiv på forsøksvirksomheten. Som Kommunelovutvalget også har påpekt, vil funksjonsfordelings- og etatsovergripende forsøk være vanskelige å få etablert dersom en er avhengig av å bruke en rekke enkeltstående hjemler spredt rundt om i lovgivningen. En forsøkslov etter den modellen som er skissert, vil også kunne gi grunnlag for en sanering av forsøkshjemlene i særlovgivningen over tid, slik at man etterhvert får en mer hensiktsmes-

sig lovstruktur for forsøksvirksomhet i offentlig sektor. Mange forskjellige forsøkshjemler i særlovgivningen gir etter departementets syn lovverket et uheldig preg av midlertidighet.

En permanent, felles forsøkslov vil også over tid lettere kunne fange opp helt nye forsøksønsker og -behov, både fra kommunesektoren og fra statlig hold.

På bakgrunn av Stortingets behandling av frikommunemeldingen høsten 1991, hvor stortingsflertallet ga sin tilslutning til en videreføring av forsøksvirksomheten innenfor den ramme meldingen skisserer, tar Regjeringen sikte på å legge fram en proposisjon med forslag til en ny felles forsøkslov våren 1992. Denne vil eventuelt kunne avløse frikommuneloven fra 1. januar 1993, og tre i kraft samtidig med den nye kommuneloven.

13.6 OVERGANG FRA FORSØK TIL ORDINÆR VIRKSOMHET INNENFOR DEN NYE KOMMUNELOVENS RAMMER

13.6.1 Frist for innsending av nye forsøksøknader

Fristen for innsending av nye forsøksøknader innenfor frikommuneforsøket ble satt til 1. mars 1991. Frikommuneforsøket har en klar avgrensning, både i tid og i antall forsøksenheter. Det er imidlertid gitt adgang til å søke om justeringer og påbygg av allerede igangsatte forsøk uavhengig av den nevnte fristen.

For forsøksbestemmelsene i kommuneloven § 25 og fylkeskommuneloven § 27, er situasjonen noe annerledes. Verken i loven eller på annen måte er det satt noen begrensning for hvor mange kommuner og fylkeskommuner som kan søke om forsøk, totalt eller innenfor det enkelte forsøkstema. De (fylkes)kommuner som måtte ønske det, står derfor i utgangspunktet fritt til enhver tid å sende inn søknader. Departementet har imidlertid adgang til å gi nærmere bestemmelser om forsøksvilkårene, f.eks. om frist for innsending av søknader. Dels fordi det allerede er satt i gang flere forsøk innenfor området kommunal/fylkeskommunal styring og organisering, og dels for å unngå for store problemer med overgang fra forsøk til virksomhet innenfor den nye kommunelovens rammer, har departementet fra høsten 1991 sett det som nødvendig å føre en mer restriktiv praksis når det gjelder godkjenning av helt nye forsøk. For de kommuner som deltar i Kommunenes Sentralforbunds pilotkommuneprosjekt, og for programmet om kommunal fornyelse, ble det satt en frist for innsending av søknader til 1. november 1991. De forsøk som ble igangsatt

på grunnlag av disse søknadene startet fra 1. januar 1992. Departementet anser det ikke som aktuelt å gi tillatelser til nye forsøk i medhold av forsøksbestemmelsene i kommuneloven/fylkeskommuneloven i løpet av 1992, bl.a. fordi den nye kommuneloven og den foreslåtte, felles forsøksloven begge forutsettes å tre i kraft fra 1. januar 1993.

13.6.2 Mulighet for videreføring av enkelte forsøk

Frikommuneloven gjelder fram til 1. januar 1993. Frikommuneforsøk som gjelder intern organisering og styring, vil i stor grad bli innhentet av den nye kommuneloven. På flere viktige områder er det imidlertid knyttet en viss usikkerhet til hva det endelige resultatet vil innebære. Dette gjelder i første rekke forhold mellom den nye kommuneloven og særlovgivningen. I foreliggende proposisjon er det ikke foreslått konkrete endringer i særlovgivningen. Det forutsettes imidlertid en etterfølgende gjennomgang av særlovgivningen etter at den nye kommuneloven er vedtatt av Stortinget. I St.meld. nr 38 (1990-91) om frikommuneforsøket har fri(fylkes-)kommunene fått klare signaler om at de må være forberedt på å tilpasse seg de nye rammebetingelsene f.o.m. ikrafttredelse av den nye kommuneloven.

Når det gjelder pilotkommunene, er departementet kommet til at det på en eller annen måte bør gis adgang til videreføring av forsøkene ut lokalvalgperioden. Søknadene fra pilotkommunene er kommet inn såvidt sent, og flere av forsøkene innebærer til dels så store omorganiseringer at det vil bli vanskelig å høste særlige erfaringer dersom forsøkene bare skal vare i ett år, fra 1. januar 1992 til 1. januar 1993.

Etter departementets oppfatning bør antakelig pilotkommunene og frikommunene i utgangspunktet stilles likt når det gjelder mulighetene for forsøksvirksomhet med intern organisering og styring som bryter med de rammer som blir fastlagt i den nye kommune-

loven. Problemstillingen vil kunne bli aktuell også for de kommuner som deltar i programmet for kommunal fornyelse, selv om dette prosjektet er planlagt slutført ved årsskiftet 1992/93.

Dersom det i den planlagte, felles forsøksloven gis anledning til at pilotkommunene kan videreføre sine forsøk fram til 1995/96, mens frikommunene må tilpasse seg rammene i den nye kommuneloven allerede fra 1. januar 1993, vil dette kunne oppfattes som en urimelig forskjellsbehandling. Flere av frikommunene har flere års utviklingsarbeid bak seg og det vil kunne framstå som urimelig at disse blir gitt dårligere betingelser enn pilotkommunene når det gjelder muligheten til fortsatt utprøving av alternative organisasjonsmodeller som kan gi konkret erfaringsmateriale til diskusjonen om forholdet mellom den nye kommuneloven og særlovgivningen. Det er dessuten et tilleggsmoment at veldrevet forsøk hvor en stor grad av organisasjonsfrihet for kommunesektoren er det bærende element, antakelig vil kunne styrke samordningstanken i forhold til berørte særlovsmyndigheter.

Den beste måten å legge til rette for en likebehandling på, er derfor etter departementets oppfatning at pilotkommunene får sine prosjekter formelt godkjent fram til 1. januar 1993, som er planlagt ikrafttredelsestidspunkt for den nye kommuneloven. I den planlagte, felles forsøksloven kan det tas inn en bestemmelse som gir Kongen/departementet fullmakt til å forlenge virketiden for forsøk som er igangsatt med hjemmel i kommuneloven § 25 og fylkeskommuneloven § 27. En fullmaktsbestemmelse med innhold som antydnet, vil forøvrig harmonere godt med de saksbehandlingsregler som tidligere er fastsatt for frikommuneforsøket. En slik løsning vil også forebygge forskjellsbehandling, og sikrer dessuten at forsøkene blir revurdert etter at de har fungert ett års tid og på bakgrunn av Stortingets behandling av foreliggende proposisjons forslag til ny kommunelov og de signaler som blir gitt i denne forbindelse.

KAPITTEL 14

Informasjon og offentlighet i kommunal og fylkeskommunal forvaltning

14.1 INNLEDNING

Dette kapitlet tar opp spørsmål som gjelder kommuners/ fylkeskommuners rett/plikt til å drive informasjon om sin virksomhet og om offentlighet i den kommunale/ fylkeskommunale forvaltning - møteoffentlighet og dokumentoffentlighet.

De gjeldende regler om dokumentoffentlighet er i første rekke fastsatt i offentlighetsloven og forvaltningsloven. Regler om møteoffentlighet framgår særlig av kommuneloven §§ 13 og 31c nr. 4/fylkeskommuneloven §§ 14 og 33c nr. 4. De gjeldende kommunelover har ingen alminnelige regler om plikt for kommuner/fylkeskommuner til å drive informasjon om sin virksomhet, men enkelte spesielle regler er fastsatt i særlovgivningen, bl.a. i plan- og bygningsloven.

Kommunelovutvalget vil legge økt vekt på informasjon og åpenhet i kommunesektoren - se særlig NOU-forslaget §§ 4 og 27 - og foreslår bl.a.:

- at det innføres en lovbestemt plikt for alle kommuner/ fylkeskommuner til å drive aktiv informasjon om sin virksomhet og til å legge forholdene best mulig til rette for dokumentinnsyn i den kommunale/ fylkeskommunale forvaltning
- at alle møter i folkevalgte organer som hovedregel skal holdes for åpne dører, men med viktige unntak - bl.a. i personalsaker og i saker hvor et folkevalgt organ innstiller overfor et annet
- at møtekartet i alle faste nemnder skal være offentlig
- at den enkelte kommune/fylkeskommune får en lovbestemt plikt til å utarbeide eget reglement om de folkevalgtes rett til dokumentinnsyn og annen informasjon

Høringsinstansene har gjennomgående få merknader til Kommunelovutvalgets forslag, men enkelte går f.eks. imot prinsippet om møteoffentlighet i alle folkevalgte organer.

Departementet finner i det alt vesentlige å kunne slutte seg til Kommunelovutvalgets forslag, men foreslår noe avvikende regler for møteoffentlighet i kommuneråd/ fylkesråd (etter en parlamentarisk styreform) og for offentlighet i forbindelse med årsbudsjett/økonomiplan.

Regler om informasjon og offentlighet er tatt i departementets forslag til ny kommunelov §§ 4, 31, 40 nr. 5, 44 nr. 4, 45 nr. 3. Departementet fremmer dessuten forslag til visse mindre endringer i offentlighetsloven §§ 2 og 5 og i forvaltningsloven § 18.

14.2 GENERELT OM INFORMASJON

Gjeldende rett

De viktigste lovbestemmelser av allmenn karakter er reglene om *dokumentinnsyn* i forvaltningsloven (innsynsrett for partene i en sak, lovens §§ 17-19) og offentlighetsloven (almenhetens innsynsrett), se nærmere pkt. 14.3 nedenfor om offentlighetsloven.

Innsynsretten etter forvaltningsloven og offentlighetsloven inneholder samtidig en plikt for forvaltningsorganer til å tillate innsyn, når vilkårene foreligger. Som utgangspunkt utløses formasjonsplikten når den som har rett til innsyn krever det. Forvaltningsorganer har således ikke selv noen umiddelbar plikt til å informere, se dog forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd som pålegger forvaltningsorganer en viss informasjonsplikt av eget tiltak. Den alminnelige veiledningsplikt som forvaltningsorganer har etter forvaltningsloven § 11, jf. Justisdepartementets forskrifter av 16. desember 1977, utløses også primært etter krav fra den som har rett til veiledning. Av forskriftene framgår det at forvaltningsorganer på forespørsel plikter å gi veiledning om lover, forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde og om saksbehandlingsreglene.

Gjeldende lovgivning har ellers ingen generelle regler om plikt for kommuner/fylkeskommuner til å drive aktiv, *utadrettet informasjon* om sin virksomhet.

Kommunelovene har således ingen regler om slik informasjonsplikt, med et visst unntak for kommuneloven §§ 11 og 20/fylkeskommuneloven § 11. Det framgår av disse bestemmelser at møter i kommunestyret/fylkestinget skal kunngjøres, jf. kap.6.5.1, og at formannskapetets/fylkesutvalgets budsjettforslag skal legges ut til alminnelig ettersyn i (minst) 8 dager før det behandles av kommunestyret.

Særlovgivningen har enkelte viktige bestemmelser som pålegger kommuner og fylkeskommuner å informere om virksomheten

på bestemte saksområder, se som eksempel plan- og bygningsloven § 16. Denne bestemmelsen krever bl.a. at kommuner/fylkeskommuner skal drive «en aktiv opplysningsvirksomhet» om planlegging etter denne loven. Et annet eksempel er forurensningsloven § 15, som krever at det innkalles til offentlig møte for drøfting av de forurensningsmessige følger av virksomhet som medfører større forurensningsproblemer.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget mener at det er en viktig forutsetning for et levende lokaldemokrati at innbyggerne får den nødvendige informasjon om kommunale og fylkeskommunale forhold. Gjeldende lovgivning pålegger i atskillig utstrekning kommuner og fylkeskommuner å informere, men utvalget konkluderer med at lovgivningen ikke på fullt ut tilfredsstillende måte tar hensyn til de informasjonsbehov som lokalbefolkningen må antas å ha.

Selv om det er begrenset hvor langt man i denne henseende kan komme med lovgivning, vil utvalget likevel foreslå at den nye kommuneloven får en generell bestemmelse som pålegger kommuner/fylkeskommuner *av eget tiltak* å drive en aktiv, utadrettet informasjon om sin virksomhet, se NOU-forslaget § 4. I samme lovbestemmelse foreslår utvalget også at forholdene skal legges best mulig til rette for innsyn i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning.

Utvalget viser til at § 4 for mange kommuner/fylkeskommuner langt på vei representerer en kodifisering av praksis, siden disse allerede i dag i stor grad gir aktiv informasjon om sin virksomhet. Utvalget peker for øvrig på at bestemmelsen overlater til kommunene/fylkeskommunene selv å vurdere om hva det skal informeres om, i hvilket omfang og på hvilken måte - ut fra eksisterende behov og tilgjengelige ressurser.

Høringsinstansene

De høringsinstanser som uttaler seg er så godt som utelukkende positivt innstilte overfor Kommunelovutvalgets forslag om å lovfeste en alminnelig informasjonsplikt m.v. for kommuner/fylkeskommuner. Miljøverndepartementet framhever at at bestemmelsene i plan- og bygningsloven om brukervedvirking, samordning og informasjon er mer omfattende enn Kommunelovutvalgets forslag.

Departementets merknader

Departementet er enig med Kommunelovutvalget i at det bør lovfestes en alminnelig

plikt for kommuner/fylkeskommuner til å drive aktiv informasjon om sin virksomhet og til å legge forholdene til rette for offentlig innsyn i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, jf. § 4 i departementets lovforslag, og kan slutte seg til den begrunnelse som utvalget gir. Departementet vil bemerke at forslaget er godt mottatt i kommunene/fylkeskommunene og også av andre høringsinstanser.

Departementet ser for øvrig ingen grunn til å foreslå at det foretas endringer i særlovgivningens informasjonsregler, som følge av Kommunelovutvalgets forslag til informasjonsbestemmelse i den nye kommuneloven. De førstnevnte er mer spesifiserte enn den sistnevnte, og går lenger i å pålegge kommunene/fylkeskommunene å informere - slik Miljøverndepartementet påpeker for plan- og bygningslovens vedkommende.

14.3 ÅPNE/LUKKEDE MØTER

Gjeldende rett

Hovedregelen etter gjeldende rett er at møter i folkevalgte organer holdes for *lukkede* dører, det vil si at publikum ikke har rett til å være til stede i organets møter. Dette framgår ikke eksplisitt av loven, men er sikker rett og følger implisitt av reglene i kommuneloven §§ 13 og 31c nr 4/fylkeskommuneloven §§ 14 og 33c nr. 4. Etter disse bestemmelser kan kommunestyret/ fylkestinget vedta at møter i formannskap/fylkesutvalg og i nemnder holdes for åpne dører - helt eller delvis - hvis det ikke gjelder saker som er undergitt lovbestemt taushetsplikt.

For enkelte organers vedkommende skal møter holdes for åpne dører. Det er tilfelle for møter i kommunestyret/ fylkestinget, jf. kommuneloven § 13/fylkeskommuneloven § 14. Møter i disse organer kan likevel besluttes holdt for lukkede dører, når hensynet til viktige private eller offentlige interesser tilsier det (og skal holdes for lukkede dører i saker hvor det foreligger taushetsbelagte opplysninger). Særlovgivningen fastsetter at bl.a. møter i skolestyret og fylkesskolestyret holdes for åpne dører, se grunnskoleloven § 28 og lov om videregående opplæring § 25.

At møter holdes for åpne dører, innebærer at publikum har alminnelig adgang til møtene og rett til å overhøre forhandlingene, men har ikke rett til å ta ordet. Hvis en person ved støy eller på annen måte forstyrrer forhandlingene, vil vedkommende likevel kunne vises ut av møtelokalet, selv om dette ikke er uttrykkelig lovfestet.

Publikum har dessuten rett til fritt å referere fra forhandlingene, selv om heller ikke dette framgår direkte av loven. Referatretten inn-

befatter også rett til å ta opp forhandlingene på lydbånd o.l. og kringkaste dem over radio/fjernsyn, forutsatt at det ikke griper forstyrrende inn i møteforhandlingene.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget foreslår at det lovfestes som *alminnelig regel* at møter i alle folkevalgte organer skal holdes for åpne dører, det vil si en speilvendning av det prinsipp som gjelder i dag, se NOU-forslaget § 27 nr. 1.

Utvalget peker på at utviklingen i de siste 20 år har gått stadig lenger i retning av større offentlighet i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, også når det gjelder møteoffentlighet. Etter utvalgets mening bør tiden nå være moden for å innføre åpne møter som hovedregel, gjeldende for alle folkevalgte organer.

Utvalget legger stor vekt på den mulighet for demokratisk kontroll som ligger i ordningen med åpne møter. Ordningen kan gi grunnlag for større innsikt i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, og kan bidra til å minske avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt. Utvalget viser videre til at kommunestyret/fylkestinget behandler forholdsvis færre saker enn tidligere, slik at effekten av åpne møter i disse organer er redusert. En utvidelse av reglene om møteoffentlighet vil kunne bidra til å motvirke den ubalanse som her er skapt mellom kommunestyret og de øvrige folkevalgte organer.

Utvalget finner det formålstjenlig at man nå får en uttrykkelig lovbestemmelse som gir adgang til at det i forbindelse med åpne møter kan foretas opptak av forhandlingene og til kringkasting over radio/fjernsyn. Vilkåret er at det ikke virker forstyrrende inn på forhandlingene i form av lys, støy m.v.

For å sikre at publikum blir gjort kjent med at det holdes åpne møter, foreslår utvalget at det innføres en lovbestemmelse som krever at slike møter skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.

Fra hovedregelen om åpne møter foreslår utvalget flere *unntak*:

For det første følger det av reglene om lovbestemt taushetsplikt at et folkevalgt organ i slike tilfelle har både rett og plikt til å behandle denne type saker for lukkede dører. For det andre mener utvalget at det bør være adgang til å lukke dørene i en sak, når hensynet til personvernet eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier det. Dette er i samsvar med den alminnelige forståelse av den rett som kommunestyret/fylkestinget har i dag til å gjøre unntak fra regelen om åpne møter i de disse organer. Når det særskilt gjelder personalsaker går utvalget et skritt len-

ger, og vil lovfeste at disse sakene alltid skal behandles for lukkede dører. Det legges her avgjørende vekt på personvernens hensynet og hensynet til god personalforvaltning. For det tredje mener utvalget at det er behov for å lovfeste særlige regler, som muliggjør uformelle, foreløpige diskusjoner i lukkede møter av saker som er på det forberedende stadium. Utvalget foreslår derfor at kommunestyret/fylkestinget gis kompetanse til å bestemme at saker kan behandles for lukkede dører i de tilfelle der vedkommende folkevalgte organ innstiller overfor et annet folkevalgt organ. Dersom organet treffer (endelige) avgjørelser, gjelder hovedregelen om åpne møter, hvis ikke noen av de øvrige unntak kommer til anvendelse.

Avgjørelse av om en sak skal behandles for lukkede dører kan etter NOU-forslaget treffes av organet selv eller av overordnet organ, se § 27 nr. 5. Som det framgår av det ovenstående er det imidlertid bare kommunestyret/fylkestinget som kan bestemme at innstillingsaker skal behandles for lukkede dører. Utvalget foreslår en særregel for kommuneråd/fylkesråd etter en parlamentarisk styreform. Utvalget mener at rådet må kunne behandle alle saker for lukkede dører, i den utstrekning det ikke avgjør saker eller selv bestemmer noe annet, se NOU-forslaget § 27 nr. 6. Begrunnelsen er det spesielle behov som foreligger for at rådet - på samme måte som regjeringen på det nasjonale plan - kan ha interne drøftelser om saker som er på et forberedende plan.

Høringsinstansene

De aller fleste høringsinstanser har ingen innvendinger til Kommunelovutvalgets forslag. Mange støtter forslaget aktivt, bl.a. Kommunenes Sentralforbund og Norsk Presseforbund.

En del kommuner går imidlertid imot prinsippet om møteoffentlighet i alle organer. De peker bl.a. på at dette vil kunne bidra til at den reelle avgjørelse flyttes over til andre fora - f.eks. forberedende møter. Oslo kommune mener at møter i kommunerådet (etter en parlamentarisk styreform) bør skje for lukkede dører, slik tilfellet er for regjeringen på det nasjonale plan, og mener også at åpne møter vil være i strid med parlamentarismen. Enkelte høringsinstanser uttaler at det ikke bør være noe absolutt krav om at personalsaker behandles for lukkede dører.

Departementets merknader

Etter departementets oppfatning er den lovmessige utvikling som har funnet sted i retning av større møteoffentlighet en positiv

utvikling. Departementet har f.eks. registrert at en rekke kommuner har nyttet adgangen etter gjeldende kommunelov til å holde åpne møter i organer som tidligere behandlet sine saker for lukkede dører.

Kommunelovutvalgets forslag om at åpne møter lovfestes som hovedregel og utgangspunkt, representerer derfor ikke noe egentlig nytt, og kan snarere betraktes som en naturlig videreutvikling av dagens regler og gjeldende praksis. Departementet finner derfor å kunne støtte at møteoffentlighet innføres som alminnelig prinsipp, jf. § 31 i departementets lovfor-slag.

Departementet er oppmerksom på at muligheten for at de reelle avgjørelser kan flyttes til andre, lukkede fora, men kan ikke se dette som en avgjørende innvending mot utvidet møteoffentlighet.

Kommunelovutvalget foreslår viktige *unntak* fra prinsippet om møteoffentlighet. Disse unntakene er på den annen side i stor utstrekning «kan»-regler. Det vil si at dørene kan lukkes, men at det samtidig ikke er noe til hinder for at møtene i disse tilfelle holdes for åpne dører. Sett på bakgrunn av forslaget om plikt for kommuner/fylkeskommuner til å drive aktiv informasjon om sin virksomhet og legge forholdene til rette for offentlig innsyn, bør kommunene/fylkeskommunene være tilbakeholdne med å lukke dørene - f.eks. i saker hvor et folkevalgt organ innstiller og det ikke foreligger særlige hensyn.

At personalsaker skal behandles for lukkede dører, representerer en viss innskrenkning i forhold til dagens regler. På den annen side vil det i slike saker lett kunne oppstå debatt om personlige egenskaper m.v., som det kan være uheldig at allmenheten får del i. Man kan heller ikke se bort fra at møteoffentlighet f.eks. vil kunne motvirke at kvalifiserte personer søker kommunale/fylkeskommunale stillinger. En slik bestemmelse som foreslått av Kommunelovutvalget vil også kunne virke klargjørende i forhold til reglene om taushetsplikt.

Departementet er så langt enig i de lovregler som Kommunelovutvalget foreslår.

Departementet kan derimot ikke slutte seg til forslaget om at møter i kommuneråd/fylkesråd (etter en parlamentarisk styreform) i utgangspunktet skal holdes for åpne dører, når rådet treffer avgjørelser.

Departementet finner at de beste grunner taler for at rådets møter også i disse tilfelle holdes for lukkede dører, og legger vekt på parallellen til møter i regjeringen på det nasjonale plan, jf. uttalelsen fra Oslo kommune. Det bør likevel ikke være noe til hinder for at rådet selv eller kommunestyret/fylkestinget

bestemmer at møtene skal holdes for åpne dører. At kommunestyret/ fylkestinget skal ha slik myndighet, begrunnes med at rådet ikke bør ha større myndighet i slike tilfelle enn det kommunestyret/fylkestinget har.

Etter dette vil departementet foreslå at møter i kommuneråd/fylkesråd holdes for lukkede dører, hvis ikke 1) rådet selv bestemmer noe annet eller 2) kommunestyret/ fylkestinget bestemmer at saker hvor rådet har avgjørelsesmyndighet skal behandles for åpne dører. For øvrig vil de vanlige regler gjelde i tilknytning til behandling av personalsaker og saker hvor det foreligger opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt.

14.4 OFFENTLIGHETSLOVENS ANVENDELSE I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL FORVALTNING

Gjeldende rett

Den virksomhet som drives av kommuner og fylkeskommuner omfattes av offentlighetslovens regler på linje med virksomhet som drives av andre forvaltningsorganer. Lovens hovedregel framgår av § 2, hvor det slås fast at alle og enhver kan kreve «å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak.»

Utgangspunktet er således at alle kommunale/fylkeskommunale saksdokumenter er offentlige, det vil si gjenstand for innsyn.

Offentlighetsloven har to kategorier av *unntak* fra det alminnelige prinsipp om dokumentoffentlighet:

Den ene kategori representeres av de tilfelle hvor det foreligger opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dersom et dokument inneholder slike opplysninger, følger det av offentlighetsloven § 5a at de taushetsbelagte opplysninger skal unntas fra offentlighet. De øvrige deler av dokumentet er offentlig, «når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.», jf. § 5a andre ledd. Om unntak fra lovbestemt taushetsplikt vises til forvaltningsloven §§ 13 a. - 13 f. og offentlighetsloven § 10.

Den andre kategorien er «kan»-tilfellene, jf. lovens §§ 5 og 6. I disse tilfelle kan et dokument unntas, hvis vedkommende forvaltningsorgan bestemmer det.

§ 5 gjør unntak for såkalte interne dokumenter. Med interne dokumenter siktes det til dokumenter som er utarbeidet for den interne saksforberedelse i vedkommende organ, enten av organet selv eller av underordnet organ eller av særlig rådgiver/sakkyndig. For kommunale/ fylkeskommunale organer

er det innført en særregel i § 5 siste ledd. Etter denne bestemmelse kan innstillinger fra administrasjonen til et folkevalgt organ bare unntas fra offentlighet, dersom organet ikke selv treffer (endelig) avgjørelse. Den samme regel gjelder for innstillinger fra et folkevalgt organ til et annet.

Unntak etter § 6 omfatter dokumenter med et nærmere angitt innhold, bl.a. dokumenter i saker om «ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste» (bortsett fra søkerliste, som er offentlig).

Lovens § 2 siste ledd har en bestemmelse som antyder at unntak i «kan»-tilfellene bør praktiseres med lempe. Her heter det at et forvaltningsorgan «etter anmodning» bør vurderes «om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis», selv om det kan unntas fra offentlighet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget foretar enkelte tilpasninger av offentlighetslovens regler til utkastet til ny kommunelov, men foreslår ingen grunnleggende endringer i offentlighetsloven. De konkrete forslag til lovbestemmelser om dokumentinnsyn gjelder utvidet rett til innsyn i folkevalgte organers møtekart (sakliste) og offentlighetstidspunktet for framlegg til årsbudsjett og økonomiplan.

Når det gjelder møtekart, foreslår utvalget en endring i offentlighetsloven § 2 andre ledd. Forslaget innebærer at møtekartet til alle faste nemnder og til kommunerådet/fylkesrådet (etter en parlamentarisk styreform) skal være offentlig. Etter § 2 er det nå bare møtekartet for formannskap/fylkesutvalg som er offentlig. (Møtekartet for kommunestyre/fylkesting er offentlig etter reglene i kommunelovene.) Begrunnelsen for utvalgets forslag er bl.a. at formannskap/fylkesutvalg foreslås sløyfet som obligatoriske organer, og at det allerede i dag er vanlig praksis at møtekart til faste nemnder er åpne for innsyn.

Utvalget foreslår ingen konkrete endringer i offentlighetsloven utover dette, men peker på at lovens § 5 må omredigeres, dersom utvalgets forslag til ny kommunelov blir vedtatt. Dette har sammenheng med forslaget om opphevelse av formannskap/fylkesutvalg og særlovnemndene som obligatoriske organer.

I tilknytning til offentlighetsloven § 5 siste ledd finner utvalget grunn til å presisere hva som menes med innstillinger fra administrasjonen. Utvalget peker på at regelen om offentlighet bare omfatter det siste og endelige dokument som administrasjonen legger fram. Det er ikke avgjørende om dette dokumentet munnar ut i et konkret forslag til vedtak eller noen formell innstilling.

Utvalget foreslår at den nye kommuneloven får en særregel om offentlighet i samband med forslag (innstilling) til årsbudsjett og økonomiplan, se NOU-forslaget §§ 40 nr. 4 og 41 nr. 3. Utvalget går inn for at innstilling til årsbudsjett og økonomiplan skal fremmes av en egen nemnd, utpekt av kommunestyret/fylkestinget. Nemndas innstilling skal være offentlig når den er avgitt, hvis ikke unntaksreglene i offentlighetsloven §§ 5a og 6 kommer til anvendelse. Saksframlegg og forslag fra administrasjonen som gjelder årsbudsjett og økonomiplan skal også være offentlig, men først fra det tidspunkt nemndas innstilling er offentlig. - Se nærmere om dette kap. 8.3.2.

Utvalget tar videre opp de særskilte spørsmål om offentlighet som melder seg i tilknytning til kommuneråd/ fylkesråd etter en parlamentarisk styreform. Utvalget mener at det her bør gjelde de samme regler som ved innstillinger til og fra faste utvalg, og legger avgjørende vekt på at rådet er et folkevalgt organ som i meget betydelig utstrekning kan delegeres avgjørelsesmyndighet. Konsekvensen av dette er bl.a. at (fag)administrasjonens innstillinger til rådet er offentlige, i samme utstrekning som de er det i forhold til faste utvalg. Utvalget peker på at dette medfører en endring i forhold til det som gjelder etter loven av 1985 om særlige administrasjonsordninger i kommunene (slik den var før lovendringene i 1991, se nedenfor), hvor kommunaldirektørens innstilling til kommunerådet er unntatt fra offentlighet. Utvalget viser til at denne regelen er møtt med sterk kritikk, særlig fra pressehold, og representerer i praksis en vesentlig begrensning i innsynsretten. På den annen side mener utvalget at innstillinger fra fagadministrasjonen til de enkelte medlemmer av rådet må kunne unntas fra offentlighet, siden disse medlemmer i denne sammenheng må anses som en del av administrasjonen.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har gjennomgående svært få merknader. De merknader som forekommer knytter seg i det alt vesentlige til spørsmålet om offentlighet i forbindelse med forslaget til årsbudsjett og økonomiplan.

Departementets merknader

Departementet er enig i at offentlighetslovens regler om innsyn i møtekart bør utvides. Departementet er imidlertid noe usikker på hvilke organers møtekart lovutvalget her sikter til. Av forslaget til lovtekst (offentlighetsloven § 2 andre ledd) brukes uttrykket «faste

nemnder», mens motivene til denne bestemmelsen synes å tyde på at regelen omfatter både «faste utvalg og styrever».

Departementet mener at de beste grunner taler for at møtekartet til *alle* folkevalgte organer bør være offentlige. Departementet viser her, bl.a. til at kommunestyret/fylkestinget i mange tilfelle kan velge om de vil legge en oppgave til et fast utvalg eller et annet folkevalgt organ, og det er da liten grunn til at det skal gjelde forskjellige regler vedrørende møtekart. I det hele tatt foreligger det neppe særlige behov for å utelukke møtekartet for enkelte folkevalgte organer fra offentlighet.

Offentlighetsloven § 2 andre ledd foreslås endret i samsvar med dette. Departementet har også utarbeidet forslag til endring i offentlighetsloven § 5 siste ledd og forvaltningsloven § 18 siste ledd, på bakgrunn av at formannskap og fylkesutvalg foreslås sløyfet som obligatoriske organer.

Det er i lov av 20.12. 1991 foretatt enkelte endringer i loven av 1985 om særlige administrasjonsordninger i kommunene, bl.a. ved at de enkelte medlemmer av kommunerådet nå kan gis ledelsesansvar (instruksjonsmyndighet) og avgjørelsesmyndighet, se nærmere kap. 5.3. De nye lovbestemmelsene medfører ingen realitetsendringer i reglene om offentlig innsyn, siden formålet med bestemmelsene primært var å åpne for instruksjonsmyndighet for de enkelte rådsmedlemmer. I proposisjonen om lovendringene (Ot.prp. nr. 23 (1991-92)) gir departementet uttrykk for at man vil komme nærmere tilbake til spørsmålet om kommunal parlamentarisme i en bredere sammenheng i forbindelse med kommunelovsproposisjonen.

Etter departementets oppfatning bør det, for de kommuner/fylkeskommuner som vedtar et parlamentarisk styresett, bygges inn bestemmelser i lovverket som utvider innsynsretten. Departementet slutter seg her til Kommunelovutvalgets synspunkter. Regler om dette foreslås tatt inn i forvaltningsloven § 18 og offentlighetsloven § 5. Etter disse regler vil da innstillinger fra administrasjonen til kommunerådet/fylkesrådet være offentlige i samme utstrekning som innstillinger til faste utvalg. Dette vil også omfatte innstillinger fra rådsmedlemmer med ledelsesansvar, men ikke innstillinger fra (fag)administrasjonen til de enkelte medlemmer.

Departementet er videre enig i Kommunelovutvalgets forslag til lovregler om offentlighet i forbindelse utarbeiding av årsbudsjett og økonomiplan, se nærmere kap. 8.3.2.

14.5 FOLKEVALGTES INNSYNSRETT

Gjeldende rett

I utgangspunktet gjelder offentlighetslovens regler også for den innsynsrett som folkevalgte har, men det antas at de i kraft av sin posisjon har innsynsrett utover dette. Det er usikkert hvor langt denne videregående innsynsretten rekker, og lovgivningen har ingen særlige regler om dette.

Den alminnelige begrunnelse for at de folkevalgte har en videregående innsynsrett, er det behov som de har for å få det best mulige grunnlag for sine vedtak og det overordningsforhold som gjelder mellom de folkevalgte organer og administrasjonen.

Det er antatt at den videregående innsynsretten primært tilligger det folkevalgte organ, ikke dets enkelte medlemmer. Dette har sammenheng med at organets alminnelige kompetanse tilligger organet som sådant, og at de enkelte medlemmer ikke har noen instruksjonsmyndighet.

For *kommunestyret/fylkestinget* innebærer den videregående innsynsretten at disse organer (flertallet) må kunne kreve innsyn i dokumenter som ellers kan unntas etter offentlighetsloven §§ 5 og 6. De må også kunne kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger, når det er et klart behov for dette i forbindelse med behandlingen av en konkret sak, jf. forvaltningsloven § 13b nr. 2 og 4.

Innsynsretten for de enkelte medlemmer av kommunestyret/fylkestinget rekker neppe lenger enn til å se dokumenter som relaterer seg til en konkret sak som organet har til behandling. Forutsetningen er at det er et klart behov for å gjøre seg kjent med innholdet av de dokumenter det gjelder. En annen sak er at det kan være (særlig) grunn til å praktisere regelen i offentlighetsloven § 2 siste ledd om meroffentlighet, når det kommer en anmodning fra en folkevalgt.

For *andre organer* enn kommunestyret/fylkestinget antas det å gjelde tilsvarende regler om videregående innsynsrett, både for organet selv og for dets enkelte medlemmer. Dette gjelder likevel bare innenfor de respektive organers virkeområde.

Når det gjelder styringsordningen i Oslo etter loven av 1985 om særlige administrasjonsordninger i kommunene, er det antatt at bystyret som hovedregel kan kreve innsyn i dokumenter som er utarbeidet av byrådets fagadministrasjon. Unntak gjelder for problemnotater o.l. av mer politisk karakter og for dokumenter som utelukkende sirkulerer blant byrådets medlemmer, f.eks. et notat fra ett byrådsmedlem til et annet.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget finner det ikke hensiktsmessig å fastsette særskilte lovregler for de folkevalgtes innsynsrett. Utvalget legger her stor vekt på at det vil være vanskelig å forene behovet for klart opptrukne grenser med hensynet til lokalt tilpassede regler, særlig fordi styringsstrukturen i kommuner og fylkeskommuner kan bli meget forskjellig innenfor de vide rammer som utvalget trekker opp i sitt lovutkast.

Konsekvensen av dette er at det bør overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å fastsette nærmere regler, basert på de ulovfestede regler som har utviklet seg i praksis, se ovenfor. Slike lokale regler bør omfatte både organets og enkeltmedlemmers innsynsrett. Det siste vil være av stor betydning for å kunne ivareta mindretallets informasjonsbehov. Dette behovet er særlig påtakelig i forbindelse med en parlamentarisk styreform, siden det politiske mindretall er utelukket fra kommunerådet/fylkesrådet. Rådet utgjør den administrative ledelse av kommunen/fylkeskommunen, har instruksjonsmyndighet overfor fagadministrasjonen og dermed direkte tilgang til all nødvendig informasjon.

På dette grunnlag vil utvalget foreslå at det lovfestes at den enkelte kommune og fylkeskommune plikter å utarbeide lokale regler (reglement) om de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er til behandling, se NOU-forslaget § 36 nr. 5.

Høringsinstansene

Det er meget få merknader til Kommunelovutvalgets forslag, men enkelte høringsinstanser mener at forslaget ikke går langt nok uten å konkretisere dette nærmere.

Departementets merknader

Det er av helt sentral betydning for de folkevalgtes virksomhet at de får tilgang til alle opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne behandle sakene på en tilfredsstillende måte. Forholdene bør derfor legges best mulig til rette for at de skal få slike opplysninger. Departementet vil særlig presisere betydningen av informasjonstilgang til partier/grupper som ikke er representert i kommunerådet/fylkesrådet ved en parlamentarisk styreform.

Departementet har vurdert om det bør utarbeides mer konkrete lovregler om de folkevalgtes innsynsrett, men er kommet til det samme standpunkt som Kommunelovutvalget og viser til den begrunnelse som utvalget gir. Departementet vil imidlertid ikke se bort fra at det senere *kan* vise seg å oppstå behov for presiserende regler, selv om ikke høringsuttalelsene tyder på at det nå foreligger et slikt behov.

Departementet vil for øvrig vurdere å utarbeide et normalreglement for de folkevalgtes innsynsrett, til veiledende bruk i kommuner/fylkeskommuner.

Regler om reglement for folkevalgtes innsynsrett er tatt inn i § 40 nr. 5 i departementets lovforslag.

KAPITTEL 15

Nærmere om forholdet til den kommunale og fylkeskommunale særlovgivning**15.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet omhandler spørsmål som gjelder forholdet mellom ny kommunelov og særlovgivningen, det vil si lover som pålegger kommuner/fylkeskommuner bestemte oppgaver eller som på annen måte er av særlig betydning for kommunesektoren. De spørsmål som tas opp utgjør tre hovedgrupper:

- særlovbestemmelser om interne organisatoriske og administrative forhold i kommuner/fylkeskommuner, i første rekke bestemmelser som pålegger kommunene/fylkeskommunene å opprette bestemte folkevalgte organer
- særlovbestemmelser om statlig tilsyn og kontroll med kommuner/fylkeskommuner; uspesifiserte (generelle) ordninger og mer spesifiserte ordninger - f.eks. statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak
- særlovbestemmelser om materielle forhold (individuelle rettigheter, standardkrav etc.) som virker unødig hemmende på effektiv ressursbruk.

Kommunelovutvalget går i NOU'ens kap. 19 inn for at særlovgivningen tilpasses den nye kommuneloven, med sikte på å få et mest mulig helhetlig styringssystem, ved at

- all kommunal/fylkeskommunal kompetanse etter særlov i prinsippet legges til de øverste folkevalgte organer - kommunestyret/fylkestinget - og med stor grad av frihet for disse til å opprette folkevalgte og administrative organer og tildele dem oppgaver og myndighet, tilpasset de lokale forhold og forutsetninger
- statlig tilsyn og kontroll med kommunesektoren nedtones gjennom oppheving eller endring av særlovbestemmelser som anses unødige, sett ut fra et statlig styringsbehov

Kommunelovutvalget går ikke inn på spørsmål knyttet til materielle forhold, da dette ikke krever en direkte samordning med en ny kommunelov.

Kommunelovutvalget foreslår ingen konkrete endringer i særlovgivningen, men trek-

ker opp visse retningslinjer for en harmonisering av særlovgivningen til den nye kommuneloven - basert på de ovennevnte prinsipper. Disse retningslinjene innebærer, med mindre tungtveiende statlige hensyn taler for noe annet, bl.a.

- at de særlovbestemmelser oppheves, som pålegger kommuner/fylkeskommuner å opprette bestemte folkevalgte organer (skolestyre, fylkesskolestyre m.fl.) og bestemte stillinger av mer administrativ karakter
- at særlovbestemmelser om delegasjon av kommunal/ fylkeskommunal myndighet oppheves og erstattes av de alminnelige regler i den nye kommuneloven

og videre

- at behovet for uspesifiserte særlovbestemmelser om statlig tilsyn/kontroll vurderes, og ellers slik at den myndighet denne type bestemmelser gir staten spesifiseres nærmere
- at statlige godkjenningsordninger oppheves eller endres, så langt råd er
- at antall forskriftshjemler søkes redusert, og at det ellers søkes konkretisert hvilken kompetanse de gir statlige myndigheter

For å sikre at særlovgivningens tilpasning til den nye kommuneloven skjer så raskt som mulig, og samtidig med lovens ikrafttreden, foreslår Kommunelovutvalget en særskilt - «sterk» - ikrafttredelsesbestemmelse (NOU-forslaget § 60 nr. 2). Denne regelen innebærer at alle særlovbestemmelser om organisasjon og saksbehandling i kommunale/fylkeskommunale saker automatisk skal vike for den nye kommuneloven i tilfelle motstrid - hvis ikke Kongen bestemmer noe annet.

Høringsinstansene er gjennomgående positive til at det skjer en harmonisering mellom den nye kommuneloven og tilgrensende bestemmelser i særlovgivningen. Det er imidlertid atskillig uenighet om i hvilket omfang og på hvilken måte det skal skje. Kommunesektoren slutter i meget stor utstrekning opp om Kommunelovutvalgets synpunkter og forslag, også når det gjelder forslaget til § 60 nr. 2. En rekke departementer og andre hørings-

instanser går imot § 60 nr. 2, og er dessuten nokså forbeholdne til en generell nedtoning av den statlige styringen av kommunesektoren gjennom særlovgivningen, i første rekke i forbindelse med bestemmelser om statlig tilsyn/kontroll.

Departementet er enig i at det må finne sted en tilpasning av aktuelle bestemmelser i særlovgivningen til den nye kommuneloven. Departementet foreslår ingen konkrete endringer i særlovgivningen i tilknytning til denne proposisjonen, og går også imot Kommunelovutvalgets forslag til «sterk» ikrafttredelsesbestemmelse. Departementet trekker i stedet opp visse retningslinjer for en senere gjennomgåelse av særlovgivningen, som med enkelte forbehold i hovedsak bygger på de retningslinjer som Kommunelovutvalget legger til grunn. Forutsetningen er at det - når Stortinget har vedtatt ny kommunelov og gitt signaler om de prinsipper som skal gjelde for harmoniseringen - så snart som mulig fremmes proposisjon(er) om aktuelle endringer i særlovgivningen, basert på en konkret vurdering av de aktuelle bestemmelser.

Departementet mener det er særlig viktig å få til en harmonisering av det interne styringssystemet i kommuner/fylkeskommuner, og går inn for at gjennomgangen av denne del av særlovgivningen gis høyest prioritet. Når det gjelder statlig tilsyn og kontroll, vil departementet prioritere en gjennomgang av særlovbestemmelser om godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak.

Departementet foreslår at det også foretas en gjennomgang av særlovsbestemmelser om rettigheter og standardkrav, med sikte på oppheving eller endring av bestemmelser som legger unødige bindinger på kommunenes/fylkeskommunenes ressursbruk, selv om dette ikke berøres direkte av forslaget til ny kommunelov. En ajourføring av særlovgivningen i lys av en ny kommunelov bør imidlertid prioriteres.

15.2 GENERELT

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget peker på at de største, viktigste og mest kostnadskrevede oppgaver som kommunene/fylkeskommunene har, er pålagt dem med hjemmel i særlover. For kommunene gjelder dette bl.a. grunnskolen (grunnskoleloven), primærhelsetjenesten (kommunehelsetjenesteloven), sosialtjenesten (sosialomsorgslov, barnevernlov og edrskapslov). Fylkeskommunene er i særlov bl.a. pålagt ansvaret for videregående skole (lov om videregående opplæring), institusjonshelsetjenesten m.v. (sykehuslov, lov om psykisk

helsevern) og viktige deler av samferdselssektoren (vegloven og samferdselsloven). - En del andre særlover er nevnt i kap. 2.4.

Særlovene fastsetter ikke bare hvilke oppgaver som kommunene/fylkeskommunene skal ha et særskilt ansvar for, men har også nokså detaljerte bestemmelser om hvordan oppgavene skal organiseres og drives. F.eks. pålegger særlovene i flere tilfelle kommuner/fylkeskommuner å opprette særskilte folkevalgte organer - skolestyre, fylkesskolestyre, bygningsråd m.v. - og også bestemte stillinger, f.eks. skolesjef og fylkesskolesjef. Særlovgivningen har dessuten en rekke bestemmelser om statlig tilsyn/kontroll med kommuner/fylkeskommuner, bl.a. bestemmelser om godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak. Kommunelovutvalget peker på at det ikke bare i forhold til gjeldende kommunelover, men også i forhold til gjeldende særlovgivning, må foretas en avveining mellom hensynet til et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og hensynet til statlig styring, se NOU'en kap. 7 og kap. 19.

Utvalget viser på den ene side til at kommunesektoren utgjør en integrert del av den totale samfunnsstyringen, og er underlagt visse overordnede nasjonale hensyn. Disse hensynene er i første rekke rettssikkerhetshensyn, likhetshensyn og nasjonale målsettinger for tjenesteproduksjonen m.v. På den andre side mener utvalget at særlovgivningen i sin nåværende form i betydelig grad reduserer kommunenes/fylkeskommunenes muligheter for rasjonelle og hensiktsmessige løsninger av organisatoriske og administrative forhold. Statlige overprøvnings- og kontrollordninger kan dessuten skape uklare ansvarsforhold.

På denne bakgrunn finner utvalget at det er påkrevd med en gjennomgang av særlovgivningen, med sikte på å oppheve eller endre lovbestemmelser som innbærer *unødig* statlig binding av kommunenes/fylkeskommunenes evne og mulighet til å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Utvalget uttaler her følgende:

«Sentralt i denne sammenheng står behovet for at forholdene legges til rette for en mest mulig helhetlig folkevalgt styring av kommunene og fylkeskommunene, og at sektoriserings-tendenser og uklare ansvarsforhold motvirkes, se kap. 9. For å få til dette er det av avgjørende betydning at særlovgivningen blir tilpasset den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. *Bestemmelser som avviker fra eller strider mot Kommune- og fylkeskommuneloven og dens grunnleggende intensjoner, bør bare opprettholdes i den utstrek-*

ning det foreligger helt spesielle tungtveiende hensyn på vedkommende saksområde.» (NOU 1990:13, side 316, uthevet her).

Bestemmelser som gjelder funksjonsfordelingen mellom staten, kommunene og fylkeskommunene faller utenfor. Det samme gjelder særlovbestemmelser som fastsetter materielle rettigheter/plikter for den enkelte borger, f.eks. rett/plikt til grunnskoleopplæring og bestemmelser som gir staten anledning til å sette andre krav til kommunal/fylkeskommunal tjenesteyting. Årsaken er at utkastet til ny kommunelov ikke har bestemmelser om slike forhold, og at det derfor ikke er noe behov for regelharmonisering på disse områder.

Etter utvalgets oppfatning er en gjennomgåelse av særlovgivningen i samsvar med det ovenstående et meget omfattende og komplisert oppgave, sett i forhold til den tidsramme som ble fastsatt for utvalgets arbeid. Av den grunn har utvalget avstått fra å foreta en detaljert gjennomgåelse, og fremmer ingen konkrete forslag til endringer i særlovgivningen. Utvalget trekker i stedet opp nærmere *retningslinjer*, som grunnlag for senere gjennomgåelse av aktuelle særlovbestemmelser, se pkt. 15.2 - 7 nedenfor.

Kommunelovutvalget anbefaler at det oppnevnes et eget utvalg til å foreta den nødvendige harmonisering av særlovene til den nye kommuneloven, basert på de retningslinjer som trekkes opp i NOU 1990:13. Et slikt utvalg bør ha representanter både fra berørte departementer og fra kommunesektoren. Alternativet er å organisere gjennomgåelsen som et interdepartementalt prosjekt, og med en referansegruppe bestående av bl.a. representanter for kommunesektoren.

Kommunelovutvalget er klar over at en gjennomgåelse av særlovgivningen kan være tidkrevende, men presiserer samtidig betydningen av at forholdet til særlovgivningen løses så raskt som mulig og samtidig med at man får en ny kommunelov. Utvalgets løsning er forslaget om en «sterk» ikrafttredelsesbestemmelse i den nye kommuneloven, jf. NOU-forslaget § 60 nr. 2. Etter denne bestemmelsen skal eldre særlovbestemmelser om organisatoriske og administrative forhold automatisk vike for kommuneloven ved eventuell motstrid, hvis ikke Kongen bestemmer noe annet i en overgangsfase.

Høringsinstansene

Enkelte høringsinstanser mener at det ikke er behov for å foreta endringer i særlovgivningen, som følge av den nye kommuneloven. Dette gjelder bl.a. Bibliotektilsynet, skoledi-

rektørene, Norsk Lærerlag og Norsk Undervisningsforbund. De mener således at kommunelov og særlov i prinsippet må ses helt atskilt fra hverandre.

De langt fleste høringsinstanser ser imidlertid behovet for en gjennomgang av særlovgivningen med sikte på en tilpasning til den nye kommuneloven. Det er på den annen side store forskjeller i synet på hvor langt man bør gå i en slik harmonisering og - ikke minst - hvordan det skal skje. Det går her et nokså markant skille mellom kommunesektoren og en rekke av de øvrige høringsinstanser.

Uttalelsen fra Kommunenes Sentralforbund må sies å være nokså representativ for kommunesektoren, selv om de færreste kommuner/fylkeskommuner uttrykker det like eksplisitt. Sentralforbundet gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at det er en «forutsetning» at organisatoriske og administrative bestemmelser i særlov bortfaller samtidig med ikrafttreden av den nye kommuneloven. Og - dette sikres raskest og best ved at NOU-forslaget § 60 nr. 2 blir vedtatt. Det generelle inntrykk er at kommunesektoren går inn for en alminnelig nedtoning av statlig styring gjennom særlovgivningen, både når det gjelder bestemmelser om det interne styringsystemet og om statlig tilsyn/kontroll.

Utenfor kommunesektoren er for det første motstanden mot § 60 nr. 2 temmelig massiv. For det andre er det blant enkelte departementer og andre sentrale statlige forvaltningsorganer skepsis mot å legge for stor vekt på hensynet til kommunal/fylkeskommunal handlefrihet, og for liten vekt på de nasjonale målsettinger m.v. i særlovgivningen. Dette kommer bl.a. til uttrykk i høringsuttalelsen fra Sosialdepartementet. Helsedirektoratet sier det så klart, at helsepolitiske målsettinger, rettighetsorienterte hensyn og andre nasjonale hensyn må være overordnet hensynet til det lokale folkestyre, også når det gjelder organisatoriske og administrative spørsmål. Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir på generelt grunnlag uttrykk for noe av det samme. Fiskeridepartementet vil i stor grad opprettholde gjeldende tilsyns/kontrollordninger. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er derimot åpen for en omlegging. Forutsetningen er da at man finner fram til alternative (og like gode) styringsformer. Finansdepartementet går på sin side inn for en generell reduksjon av statlig styring gjennom særlover.

For øvrig er en rekke andre høringsinstanser skeptiske til en generell reduksjon av den statlige styringen med kommunesektoren etter særlovgivningen.

Departementets merknader

Departementet vil innledningsvis konstatere at høringsinstansene gjennomgående ikke har innvendinger mot at særlovgivningen gjennomgås med sikte på harmonisering til den nye kommuneloven. Uenigheten gjelder hvilke endringer som skal foretas og hvordan det bør skje. Det siste gjelder særlig Kommunelovutvalgets forslag til såkalt «sterk» ikrafttredelsesbestemmelse, jf. NOU-forslaget § 60 nr. 2.

Departementets forslag til ny kommunelov bygger i hovedtrekk på

- at primærkompetansen i kommuner og fylkeskommuner skal tilligge kommunestyret/fylkestinget. Det vil si at disse organer i utgangspunktet tillegges alle oppgaver og all myndighet
- at kommunestyret/fylkestinget gis stor grad av frihet til å bestemme den organisatorisk/administrative oppbygging og til å tildele oppgaver og myndighet til underliggende folkevalgte og administrative organer
- at en rekke bestemmelser om statlig godkjenning i de gjeldende kommunelover sløyfes, og at det ellers skjer en viss omlegging av det statlige tilsyn/kontroll med kommuner/fylkeskommuner.

Etter departementets oppfatning må dette - se særlig kap. 3, kap. 5 og kap. 11 - få virkning også for særlovgivningen, når det gjelder organisering m.v. av den interne virksomhet i kommuner/fylkeskommuner og for statlig tilsyn/kontroll.

Det er for det første viktig at det legges opp til et mest mulig enhetlig og helhetlig internt styringssystem for utøvelse av kommunenes/fylkeskommunenes samlede oppgaver, slik at kommunene/fylkeskommunene kan ivareta sin samordningsfunksjon av det lokale tjenestetilbud på en tilfredsstillende måte. Organisatoriske og administrative bindinger i særlov som kan være til hinder for dette, bør som utgangspunkt bare opprettholdes når tungtveiende hensyn taler for det, se nærmere pkt. 15.4 nedenfor. Det statlige styringsbehov, sett i forhold til særlovgivningen, bør derfor primært kunne ivaretas på andre måter enn gjennom lovfastsatte pålegg om etablering av særskilte folkevalgte eller administrative organer.

For det andre kan det være grunn til å vurdere om det nåværende system for statlig tilsyn/kontroll som er nedfelt i særlovgivningen i alle henseende er nødvendig, sett ut fra et statlig styringsperspektiv. Dette gjelder kanskje særlig de mange - ca. 85 - ulike ordninger

med statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak, bl.a. fordi slike bestemmelser kan skape uklare ansvarsforhold og forsinke saksbehandlingen samtidig som de antakelig i nokså mange tilfelle har liten styringseffekt. Men også ellers kan det være behov for å vurdere effekten og hensiktsmessigheten av forskjellige tilsyns/kontrollbestemmelser.

Det er klart at det i skjæringspunktet mellom hensynet til det lokale folkestyret og behovet for statlig styring gjør seg gjeldende kryssende hensyn. Målet må imidlertid være et i videste forstand best mulig tjenestetilbud til innbyggerne. I enkelte sammenhenger vil dette målet best kunne nås gjennom vektlegging av det lokale folkestyre, i andre tilfelle vil det være påkrevd med sterkere statlig styring - ut fra rettssikkerhetshensyn, likhetshensyn, nasjonale målsettinger for tjenesteproduksjonen, miljøhensyn m.v.

En gjennomgåelse av særlovgivningen med sikte på å tilpasse den til systemet i den nye kommuneloven er en nødvendig, men samtidig vanskelig og omfattende oppgave. Det vil således være påkrevd med en grundig gjennomgang av de aktuelle særlovbestemmelser. Bl.a. av den grunn går departementet imot Kommunelovutvalgets forslag til «sterk» ikrafttredelsesbestemmelse, se nærmere pkt. 15.3 nedenfor.

Det ville etter departementets oppfatning ikke være praktisk gjennomførbart, og heller ikke prinsipielt riktig, å fremme konkrete forslag til aktuelle endringer i særlovgivningen i denne proposisjonen. Et slikt arbeid er tidkrevende, og det er av stor betydning at arbeidet foretas innenfor en forsvarlig ramme - basert på Stortingets vedtak av ny kommunelov og visse generelle retningslinjer som Stortinget gir. Departementet mener at dette vil gi det beste grunnlag for tilpassningsarbeidet, og muliggjøre at arbeidet skjer på en rasjonell og effektiv måte.

Departementet har i det som er uttalt foran gitt en viss antydning av hvilke prinsipielle føringer som bør legges til grunn for en tilpassning av særlovgivningen til den nye kommuneloven. I pkt.ene 15.4 - 15.6 nedenfor konkretiseres dette noe nærmere.

Etter departementets oppfatning er det særlig viktig å få til en harmonisering mellom den nye kommuneloven og særlovgivningens bestemmelser om det interne styringssystemet i kommuner/fylkeskommuner. En gjennomgang av denne del av særlovgivningen bør derfor prioriteres høyest. Når det gjelder særlovbestemmelser om statlig tilsyn og kontroll, bør hovedvekten legges på en gjennomgang av bestemmelser om statlig godkjen-

ning av kommunale/fylkeskommunale vedtak.

Det er departementets klare forutsetning at arbeidet med særlovgivningens tilpasning skal prioriteres høyt, og skje så raskt som mulig etter at ny kommunelov er vedtatt. På grunnlag av dette arbeidet vil det bli fremmet en samlet proposisjon eller flere enkeltproposisjoner om nødvendige endringer i særlovgivningen, ut fra hva som under arbeidet vil vise seg å være mest hensiktsmessig.

Departementet tar sikte på å organisere tilpasningen av særlovgivningen til den nye kommuneloven som et interdepartementalt prosjekt.

Som nevnt i pkt. 15.8 ser departementet det som hensiktsmessig at man til dette prosjektet også knytter en gjennomgang av særlovbestemmelsen om materielle forhold som virker unødig hemmende på effektiv ressursbruk.

15.3 NÆRMERE OM «STERK» IKRAFTTREDELSESBESTEMMELSE

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget mener at det er av største betydning at man så snart som mulig finner en tilfredsstillende løsning på spørsmålet om harmonisering av særlovgivningen til den nye kommuneloven. Utvalget peker på at det vil bli «en svært haltende reform om den nye loven settes i kraft uten å gis anvendelse på særlovgivningen.» (NOU'en side 418).

For å sikre at denne harmoniseringen skjer raskest mulig, foreslår Kommunelovutvalget at det lovfestes en særskilt ikrafttredelsesbestemmelse, som innebærer at den nye kommuneloven ved motstrid skal gå foran alle eldre særlovbestemmelser. Kommunelovens forrang skal gjelde særlovbestemmelser «om organisasjon og saksbehandling i kommunale og fylkeskommunale saker», jf. NOU-forslaget § 60 nr. 2. Kommuneloven skal i disse tilfelle gå foran de aktuelle særlovbestemmelser, uten at de (i første omgang) blir fjernet eller endret. Utvalget åpner imidlertid for at Kongen kan fastsette at den nye loven inntil videre ikke skal gjelde på visse saksområder regulert i særlov.

Høringsinstansene

Som tidligere nevnt slutter kommunesektoren opp om NOU-forslaget § 60 nr. 2, mens departementer og en rekke andre høringsinstanser går til dels sterkt imot at en slik bestemmelse innføres. Her er det således et klart

skisma mellom kommunesektoren og -særlig - departementer.

Justisdepartementet har «sterke motforestillinger» til § 60 nr. 2. Fiskeridepartementet uttrykker sin motstand enda kraftigere, og uttaler at bestemmelsen vil få «dramatiske konsekvenser» for havneloven og havnesektoren. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er likeledes sterkt kritisk. Sosialdepartementet og Miljøverndepartementet går også imot bestemmelsen.

Også en rekke andre høringsinstanser har klare motforestillinger til § 60 nr. 2. Dette gjelder bl.a. fylkesmennene, Helsedirektoratet, Statens Bibliotektilsyn, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Akademikernes Fellesorganisasjon, Norsk Lærerlag og Norsk Undervisningsforbund.

Innvendingene til § 60 nr. 2 skyldes i alt overveiende grad at særlovbestemmelser settes til side, uten at man på forhånd har foretatt en grundig og forsvarlig vurdering av de aktuelle bestemmelser. Motstanden og skepsisen kan i i hovedtrekk sammenfattes slik, uttrykt gjennom Justisdepartementets høringsuttalelse:

«Den vanlige lovgivningsteknikk i forbindelse med større nye lovgivningsarbeider er at man gjennomgår tilgrensende lovgivning og fremmer konkrete forslag til endringer der det er behov for det. I utkastet er det ikke foretatt noen slik konkret gjennomgang av forholdet til andre lovregler; denne oppgaven skyves over på brukerne og lovverket. Den løsningen som er foreslått, vil gjøre lovverket uoversiktlig og vil kunne skape atskillig tolkingstvil.»

Den tolkingstvil som Justisdepartementet sikter til går på forståelsen av uttrykkene «organisasjon» og «saksbehandling» i § 60 nr. 2, og også hva som menes med uttrykket «i strid med», det vil si i strid med den nye kommuneloven.

Departementets merknader

Kommunelovutvalgets forslag til «sterk» ikrafttredelsesbestemmelse representerer en i og for seg enkel og rask måte å løse forholdet til særlovgivningen på, men departementet har klare motforestillinger til en slik løsning, og finner derfor ikke å kunne gå inn for den.

Departementet viser her til den sterke motstand/skepsis blant en rekke sentrale høringsinstanser, særlig til det som Justisdepartementet uttaler. Som Justisdepartementet påpeker representerer NOU-forslaget § 60 nr. 2 en uvanlig lovgivningsteknikk, som det er vanskelig å overskue konsekvensene av og som kan skape atskillig tolkingstvil. Kommunaldepartementet er for sitt vedkommende

også skeptisk til et system som i realiteten kan sies å overlate til Kongen å bestemme hvordan forholdet mellom den nye kommuneloven og særlovgivningen skal være, i alle fall i en overgangstid. Det er dessuten en tidkrevende oppgave å finne fram til hvilke særlovbestemmelser som bør vike for den nye kommuneloven og hvilke bestemmelser som bør bestå, noe som åpenbart ville ført til en forsinkelse i framdriften av selve kommunelovsarbeidet.

Den beste og mest ryddige måte å ordne forholdet til særlovgivningen på vil derfor være den løsning som er skissert i pkt. 15.2 foran. Denne løsningen innebærer at harmoniseringen skjer etter at den nye kommuneloven er vedtatt - basert på de føringer den gir og de signaler som Stortinget gir om hvilke retningslinjer som skal gjelde for harmoniseringen.

15.4 INTERNE ORGANISATORISKE OG ADMINISTRATIVE FORHOLD

15.4.1 Folkevalgte organer m.v.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag
a) *Formannskap/fylkesutvalg*

Kommunelovutvalget (flertallet) går inn for å oppheve formannskap/fylkesutvalg som obligatoriske organer, jf. kap. 5.1.4. Dette innebærer bl.a. at de lovbestemte funksjoner som formannskap/fylkesutvalg har i dag etter særlov tillegges kommunestyre/fylkesting, og med adgang for disse til å delegerer myndighet etter de alminnelige regler i den nye kommuneloven. Eksempler på særlovmyndighet som er lagt til formannskapet finnes bl.a. i vegloven § 9 og skattebetalingsloven § 42. For fylkesutvalgets vedkommende kan vegloven § 9 og samferdselsloven § 24 nevnes.

Hele utvalget er enig i at formannskapets/fylkesutvalgets nåværende, særlovbestemte funksjoner bør legges til kommunestyret/fylkestinget, selv om de førstnevnte måtte bli opprettholdt som obligatoriske organer. Utvalget legger her avgjørende vekt på prinsippet om at all kommunal/fylkeskommunal myndighet i utgangspunktet skal tilligge kommunen/fylkeskommunen som sådan, det vil si kommunestyret/fylkestinget.

b) *Særlovnemnder*

Som nevnt i pkt. 15.1 foran er kommunene og fylkeskommunene etter særlov pålagt å opprette en rekke folkevalgte organer (særlovnemnder). For kommunene gjelder dette bl.a. skolestyre, helse- og sosialstyre, bygningsråd, brannstyre, biblioteknemnd. Fylkeskommunene er bl.a. pålagt å opprette fyl-

kesskolestyre, sykehusnemnd, nærings- og sysselsettingsstyre.

Særlovnemndenes kompetanse er i utgangspunktet eksklusiv, de er vanligvis ikke underlagt kommunestyrets instruksjonsmyndighet eller overprøvingsmyndighet. De fungerer derfor delvis på siden av det ordinære styringssystemet etter kommuneloven/fylkeskommuneloven, selv om kommunestyret/fylkestinget velger nemndenes medlemmer. Det er i denne sammenheng viktig å trekke fram at de tyngste og største forvaltningssektorene i kommunesektoren styres av særlovnemndene.

Kommunelovutvalget peker på at utviklingen har gått i retning av liberalisering av ordningen med særlovnemnder, med større kommunal/fylkeskommunal frihet som følge. Det viktigste skrittet ble tatt i forbindelse med endringen i lovgivningen om nemnder ved lov av 5. juni 1987, hvor det i større utstrekning enn tidligere ble åpnet adgang til å legge andre funksjoner til særlovnemndene enn de lovbestemte. Det ble også i flere tilfelle åpnet adgang for at en kommune/fylkeskommune kunne legge selve nemndsfunksjonen til en annen nemnd, f.eks. slik at biblioteknemndas funksjoner kunne legges til kulturstyret. Utvalget peker videre på bestemmelsen i kommuneloven § 25/fylkeskommuneloven § 27, som gir mulighet for forsøk med nemndsorganisering. Det samme gjør § 10 i forsøksloven for sosial- og helsetjenesten, innenfor sitt område. Grunnskoleloven § 26 fastsetter at Kongen kan samtykke i at en kommune fritas for å ha skolestyre.

Kommunelovutvalgets generelle syn er at kommuner/fylkeskommuner bør ha størst mulig frihet til å organisere sin virksomhet etter behov, tilpasset de lokale forhold. Pålegg om å opprette bestemte folkevalgte organer etter særlov er uforenlig med et slikt syn, og hemmer etablering av et rasjonelt og fleksibelt styringssystem.

På grunnlag av den senere tids liberalisering av nemndsordningen og utvalgets generelle syn på organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet, mener utvalget derfor at tiden nå er inne til å oppheve alle særlovnemnder - med mindre den enkelte særlovnemnds eksistens kan begrunnes med helt spesielle faglige eller rettssikkerhetsmessige hensyn. Nemndenes nåværende, lovbestemte oppgaver bør i stedet legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, med kommunestyret som det styrende og overordnende organ. Kommunestyret/fylkestinget må selv kunne bestemme i hvilken grad det er ønskelig eller nødvendig å opprette særskilte folkevalgte organer for bestemte forvaltnings-

sektorer. Etter utvalgets oppfatning er ordningen med særlovnemnder heller ikke noe nødvendig ledd i den statlige styringen av kommunesektoren. Denne ordningen må eventuelt kunne erstattes av andre styringsmekanismer. Opphør av særlovnemnder vil dessuten kunne skape en klarere funksjons- og ansvarsdeling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene.

c) Inter(fylkes)kommunalt samarbeid

Særlovgivningen har en rekke bestemmelser om interkommunalt samarbeid, bl.a. grunnskoleloven § 3 nr. 5, kommunehelsetjenesteloven § 1-5, havneloven § 12, bibliotekloven § 4, se ellers kap. 5.4. Bestemmelser om interfylkeskommunalt samarbeid er langt færre. Som eksempel kan nevnes plan- og bygningsloven § 19-2.

Slike særlovbestemmelser åpner dels for frivillig samarbeid, dels gir de statlige myndigheter adgang til å gi pålegg til kommuner/fylkeskommuner om å samarbeide om bestemte tiltak.

Kommunelovutvalget mener at særlovgivningen bør gjennomgås med sikte på å vurdere om de gjeldende samarbeidsbestemmelser er tilstrekkelige, og om det er behov for å ha slike bestemmelser på områder som i dag er uregulerte.

Utvalgets alminnelige syn er ellers at det bør utvises tilbakeholdenhet med å fastsette lovbestemmelser som innebærer pålegg om inter(fylkes)kommunalt samarbeid.

d) Delegasjon

Kommunelovens regler om delegasjon av myndighet gjelder som utgangspunkt bare på disse lovers eget område, se nærmere kap. 5.1.7. Spørsmålet om delegasjon av kommunal/fylkeskommunal myndighet etter særlov må derfor vurderes ut fra en fortolkning av vedkommende særlov.

Som eksempler på bestemmelser som det kan være grunn til å vurdere nærmere, nevner Kommunelovutvalget plan- og bygningsloven § 11-1, grunnskoleloven § 27, samferdselsloven § 24, vegloven § 9.

Etter utvalgets oppfatning bør de alminnelige regler om delegasjon i den nye kommuneloven som utgangspunkt gjelde tilsvarende for delegasjon etter særlov. Dette er en naturlig konsekvens av det alminnelige prinsipp som utvalget legger til grunn om størst mulig frihet for kommuner/fylkeskommuner til å organisere sin virksomhet, og herunder fastlegge den interne funksjonsfordeling. Utvalget peker også på at det virker forenklet og klargjørende for hele delegasjonssystemet at den nye kommuneloven er referanserammen for all delegasjon.

e) Saksbehandlingsregler

Særlovgivningen har nå, særlig etter endringene i lovgivningen om nemnder i 1987, få særregler om saksbehandlingen i folkevalgte organer. F.eks. er saksbehandlingsreglene for nemnder i det alt vesentlige felles for alle nemnder, jf. kommuneloven § 31c/fylkeskommuneloven § 33c. Visse bestemmelser gjestår, bl.a. om åpne møter i skolestyret/fylkesskolestyret og om møterett/plikt for andre enn medlemmene av vedkommende folkevalgte organ.

Kommunelovutvalget mener at utgangspunktet må være at også saksbehandlingsreglene i den nye kommuneloven skal gjelde tilsvarende for særlovgivningen. Særlovregler som må anses overflødige ved siden av den nye kommuneloven bør derfor endres eller oppheves.

Retningslinjer

Hvis ikke tungtveiende hensyn taler for andre løsninger, foreslår Kommunelovutvalget etter dette at følgende retningslinjer legges til grunn for gjennomgåelse av bestemmelser i særlovgivningen, som har tilknytning til folkevalgte organer og deres virksomhet:

1. Lovbestemmelser som pålegger kommunene/fylkes - kommunene å opprette særskilte nemnder med bestemte funksjoner oppheves, for å gi kommunene og fylkeskommunene større organisatorisk frihet, og for å skape klarere og mer enhetlige ansvarsforhold.
2. Lovbestemmelser som fastsetter at kommunene/fylkeskommunene kan opprette nemnder oppheves som overflødige.
3. Lovbestemmelser som legger særskilte funksjoner til formannskap/fylkesutvalg oppheves som konsekvens av at disse organene utgår.
4. Lovbestemte funksjoner legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, med kommunestyret/fylkestinget som det styrende og kompetansefordelende organ.
5. Kommune- og fylkeskommunelovens bestemmelser om delegasjon av myndighet gjøres gjeldende også ved delegasjon av kommunal/fylkeskommunal myndighet etter særlov, jf. nr. 4.
6. Særlige saksbehandlingsregler som er fastsatt i særlov oppheves.

Utvalget uttaler videre at det bør vurderes om de gjeldende særlovbestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid er tilstrekkelige. Det bør imidlertid utvises varsomhet

med å fastsette bestemmelser som innebærer statlig pålegg om samarbeid.

Høringsinstansene

Høringsinstansenes uttalelser er i alt overveiende grad knyttet til særlovnemndenes framtidige status, og i liten grad til andre spørsmål som gjelder folkevalgte organer.

Kommunene og fylkeskommunene legger meget stor vekt på at særlovnemndene sløyfes som ledd i den alminnelige harmonisering av særlovgivningen til den nye kommuneloven.

De øvrige høringsinstanser som uttaler seg om særlovnemndene er delte i sine oppfatninger av nemndenes framtidige status. Enkelte står helt fast på kravet om å opprettholde særlovnemndene, bl.a. for å sikre de grupper som omfattes av den enkelte nemnds funksjonsområde. Fiskeridepartementet står f.eks. sterkt på at det organisatoriske, lovbaserte system for den lokale havneforvaltning opprettholdes. Miljøverndepartementet uttaler at det er en forutsetning for å sløyfe bygningsrådet at rådets nåværende gjøremål legges til et annet fast utvalg. Miljøverndepartementet anser ordningen med to-trinns behandling, og saksforberedelse i et bygningsråd/fast utvalg, som viktig for en forsvarlig planutarbeidelse. Det sikrer medvirkning fra andre sektorer, og i forhold til nasjonale og regionale interesser. I planvedtak som har rettslig bindende virkning for den enkelte er det dessuten viktig med en saksbehandling som tar vare på rettsikkerheten i et fast og påregnelig system. Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet finner for det første at yrkesopplæringsnemnda bør opprettholdes som obligatorisk organ, i alle fall inntil videre, og for det andre at det er «nødvendig med et system som sikrer faglig kompetanse på lokalt nivå» som skal være «bindeledd mellom departementet og den enkelte skole.»

Sosialdepartementet vil derimot ikke motsette seg at helse- og sosialstyret sløyfes som særlovnemnd, mens Helsedirektoratet mener at det fortsatt er behov for å ha særlovnemnder på sitt område, bl.a. av hensyn til faglig kompetanse. Barneombudet vil ha et eget utvalg som kan følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår, f.eks. et oppvekstutvalg. Bibliotektilsynet mener at det fortsatt bør være et utvalg for behandling av biblioteksaker, både i kommuner og fylkeskommuner. Norsk Lærerlag og Norsk Undervisningsforbund går sterkt inn for skolestyrets og fylkesskolestyrets fortsatte eksistens.

Departementets merknader:

Departementet går i kap. 5.1.4 inn for at formannskapet/fylkesutvalget ikke lenger skal være obligatoriske organer. Dette innebærer at den kompetanse som formannskapet/fylkesutvalget har etter særlov legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, det vil si til kommunestyret/fylkestinget, og - inntil videre - med adgang til delegasjon etter de regler som gjelder for vedkommende særlov, se nærmere om delegasjon nedenfor.

Departementet foreslår at det tas inn særskilte bestemmelser om formannskapet/fylkesutvalget i forbindelse med kommunelovens ikrafttrekken, se § 61 i departementets lovforslag. Av disse bestemmelser følger for det første at formannskapets/fylkesutvalgets kompetanse i prinsippet legges til kommunestyret/fylkestinget, og for det andre at formannskapet/fylkesutvalget anses som faste utvalg i relasjon til den nye kommuneloven. Det siste åpner for at de kommuner/fylkeskommuner som fortsatt ønsker å ha formannskapsliknende organer kan gjøre det, men da etter de alminnelige regler som gjelder for faste utvalg.

I departementets forslag ligger videre at den nødvendige opprydding i særlovgivningens bestemmelser som følge av fjerningen av formannskap/fylkesutvalg skjer i forbindelse med den alminnelige gjennomgåelse av særlovgivningen.

Særlovnemndene representerer utvilsomt et viktig hinder for at kommuner/fylkeskommuner skal kunne organisere sin virksomhet etter behov, tilpasset de lokale forhold og forutsetninger. Med særlovnemnder sikter departementet i denne forbindelse ikke bare til politiske organer som bygningsråd, skolestyre m.v., men også til andre kollegiale organer som kommunene/fylkeskommunene er pålagt å opprette med hjemmel i lov, f.eks. styre for et sykehus, jf. sykehusloven § 14.

På den annen side kan særlovnemndene være nødvendige ledd i den statlige styringen med kommunesektoren, bl.a. av rettssikkerhetsmessige hensyn og for å ivareta hensynet til bestemte persongrupper. Når det gjelder det siste, viser departementet til at alle kommuner og fylkeskommuner ved lov av 8. november 1991 er pålagt å opprette eldreråd.

Departementet er imidlertid av den oppfatning at hensynet til fleksibilitet og klare ansvarsforhold i det kommunale/fylkeskommunale styringssystemet i utgangspunktet bør være avgjørende, og er i prinsippet enig i det syn som Kommunelovutvalget gir uttrykk for. Dette synet har sterk støtte i kommunesektoren. Erfaringene fra frikommuneforskene trekker i samme retning.

Departementet vil peke på, at etter dagens lovgivning er særlovnemndene i alminnelighet ikke underlagt kommunestyrets/fylkestingets instruksjonsmyndighet eller overprøving, når de utfører sine lovbestemte funksjoner. Dette gjelder selv om særlovnemndenes oppgaver defineres som kommunale og selv om kommunestyret/fylkestinget har den bevilgende myndighet. Dersom særlovnemndene sløyfes, og deres funksjoner legges til kommunestyret/fylkestinget som det styrende og kompetansefordelende organ, vil dette kunne føre til at man får et mer helhetlig styringssystem, klarere ansvarslinjer og en styrking av kommunenes/fylkeskommunenes samordningsrolle.

Departementet viser dessuten til Innst. O. nr. 74 (1986-87) Om lov om endring i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan, hvor Stortingets kommunal- og miljøvernkomite uttaler følgende:

«Komiteen har merket seg at departementet som hovedprinsipp legger opp til at kommuner og fylkeskommuner skal kunne stå fritt til å organisere nemndsstrukturen slik de anser det mest hensiktsmessig. Komiteen viser til at dette er i fullt samsvar med målsettingen om større frihet og utvikling av lokaldemokratiet. Komiteen er enig i en slik målsetting og går ut fra at det videre reformarbeid utformes i samsvar med disse mål.» (Uthevet her).

Det kan videre nevnes at man i Sverige nylig har gått til det skritt å oppheve særlovnemndene. En friere stilling for kommunene/fylkeskommunene på dette området vil også være i samsvar med Europarådskonvensjonen om lokalt folkestyre, som Norge har sluttet seg til, se kap. 16.

Departementet er ellers ikke i tvil om at kommuner/fylkeskommuner i meget stor utstrekning fortsatt vil velge å ha egne nemnder på de områder som i dag dekkes av særlovnemnder.

Departementet mener etter dette at man i prinsippet bør kunne legge til grunn de retningslinjer som Kommunelovutvalget skisserer. Det vil si at bestemmelser om særlovnemnder og deres funksjoner oppheves eller endres, hvis ikke tungtveiende statlige hensyn taler for noe annet. Slike tungtveiende hensyn kan bl.a. være rettssikkerhetshensyn, f.eks. i forbindelse med tvangsvedtak i sosial- og helsesektoren. Tungtveiende hensyn kan også tilsi at det bør være et særskilt folkevalgt organ for behandling av plansaker etter plan- og bygningsloven, kanskje særlig når det gjelder behandling av reguleringsplaner. Bygningsrådets framtidige status vil bli vurdert på grunnlag av dette i forbindelse med gjen-

nomgangen av plan- og bygningsloven. Denne gjennomgangen tar imidlertid ikke sikte på å rokke ved de grunnleggende elementer i plan- og bygningsloven, jf. § 5 nr. 3 i departementets forslag til ny kommunelov. Denne bestemmelsen bygger på at kommunal/fylkeskommunal planlegging skal skje i henhold til gjeldende planlovgivning. I første rekke vil det si plan- og bygningsloven, som den generelle og koordinerende planlov og areal- og ressurslov.

Departementet er videre enig med Kommunelovutvalget i at en gjennomgåelse av særlovgivningen også bør omfatte gjeldende særlovbestemmelser om *inter(fylkes)kommunalt samarbeid*. Vurderingstemaet vil i første rekke være om disse bestemmelsene gir et tilstrekkelig godt grunnlag for samarbeid, men også om det kan være behov for regler om interkommunalt samarbeid på områder hvor vedkommende særlov er til hinder for det.

Loven av 5. juni 1987 om endringer i lovgivningen om nemnder på kommuneplan og fylkesplan bygde på at det i størst mulig grad burde være ensartede regler for *saksbehandlingen* i nemnder.

Oppheving av de - relativt få - gjenværende saksbehandlingsregler i særlovgivningen vil være en naturlig konsekvens av en eventuell sløyfing av særlovnemndene, hvis ikke særlige hensyn gjør seg gjeldende. Men selv om særlovnemndene beholdes, bør det vurderes om eksisterende saksbehandlingsregler er nødvendige. Forhold som kan begrunne særlige saksbehandlingsregler vil i første rekke være knyttet til rettssikkerhetshensyn. - Det vises ellers til kap. 6.2 hvor departementet går inn for oppheving av reglene i forvaltningsloven § 11b om adgang for Kongen til å fastsette regler om saksbehandlingen i kommunale/fylkeskommunale nemnder.

Særlovgivningens regler om *delegasjon* av avgjørelsesmyndighet varierer en del i innhold, og gir ikke uttrykk for noen ensartet linje i delegasjonsadgangen. I en del tilfelle reiser delegasjonsbestemmelsene også tolkningsproblemer. Flere særlover mangler regler om delegasjon, og skaper tvil om delegasjon kan skje.

Det vil etter departementets oppfatning være en betydelig fordel å få etablert et mer helhetlig delegasjonssystem, basert på de alminnelige delegasjonsregler i den nye kommuneloven - slik Kommunelovutvalget foreslår. Departementet legger i denne forbindelse vekt på at de hensyn som ligger til grunn for delegasjonsreglene i den nye kommuneloven - se kap. 5.1.7 - gjennomgående vil være de samme som for delegasjon etter særlov.

Et slikt felles delegasjonssystem vil være

desto mer naturlig dersom formannskapet/fylkesutvalget og særlovnemndene sløyfes som obligatoriske organer. Men selv om disse organer beholdes, bør man - så langt råd er - bestrebe seg på å etablere et mest mulig enhetlig delegasjonssystem, basert på reglene i den nye kommuneloven. Departementet vil her peke på at utviklingen stadig har gått lenger i å utvide delegasjonsadgangen, både praktisk og rettslig.

Et viktig hensyn ved all delegasjon er at den skal være forsvarlig. Dette kan tilsi at det utvises tilbakeholdenhet med å delegere myndighet, når sterke rettssikkerhetshensyn taler imot det. Det ligger ellers i det delegasjonssystem som foreslås for den nye kommuneloven at særlig viktige vedtak, fortrinnsvis av mer almen, politisk karakter, alltid skal treffes av kommunestyret/fylkestinget. Slike vedtak er derfor ikke gjenstand for delegasjon. Overført på særlovgivningen vil det f.eks. si at myndigheten til å treffe vedtak i sentrale plansaker ikke kan delegeres.

15.4.2 Administrative forhold - opprettelse av stillinger m.v.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget peker på at særlovgivningen pålegger kommunene/fylkeskommunene å opprette en rekke stillinger med bestemte funksjoner, bl.a. skolesjef, fylkeskolesjef, leder av sosialkontor, brannsjef. Utvalget gir ellers uttrykk for at det er noe tilfeldig i hvilken utstrekning særlovgivningen har slike bestemmelser. Bestemmelser av denne art finnes f.eks. ikke i miljøvernlovgivningen eller i næringslovgivningen.

Særlovgivningen regulerer i liten grad kommuners og fylkeskommuners myndighet i personalsaker - ansettelsesmyndighet, oppsigelsesmyndighet m.v. Den alminnelige hovedregel er at myndigheten i slike saker tilligger kommunestyret/fylkestinget, og med adgang til delegasjon etter reglene i kommunelovene. Viktige unntak fra dette framgår av grunnskoleloven og loven om videregående opplæring. Det er i grunnskoleloven bl.a. fastsatt at ansettelse og oppsigelse av undervisningspersonale skal foretas av skolestyret.

Kommunelovutvalget går generelt inn for at kommuner/fylkeskommuner får størst mulig frihet til å bestemme den interne, administrative oppbygging og til å opprette de stillinger som det anses å være behov for. Særlovgivningen bør derfor gjennomgås med sikte på å oppheve lovbestemmelser som pålegger kommuner/fylkeskommuner å opprette stillinger av mer administrativ karakter.

Utvalget mener at det heller ikke bør gjelde

særbestemmelser om ansettelsesmyndighet, som avviker fra de alminnelige regler i den nye kommuneloven. All ansettelsesmyndighet bør tilligge kommunestyret/fylkestinget, og med adgang til delegasjon etter reglene i den nye kommuneloven. Dette må også få konsekvenser for skolesektoren, og selv om skolestyret/fylkesskolestyret opprettholdes som lovbestemte (obligatoriske) organer.

Utvalget går videre inn for at tilsvarende kompetanseregler bør gjelde for oppsigelse, permisjon og andre forhold av mer arbeidsrettslig art.

Retningslinjer

Hvis ikke tungtveiende hensyn taler for andre løsninger, foreslår Kommunelovutvalget etter dette at følgende retningslinjer legges til grunn for gjennomgåelse av særlovbestemmelser om administrative forhold:

1. Eksisterende lovbestemmelser som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette bestemte stillinger som hovedsaklig er av administrativ art, bør oppheves eller endres.
2. Dersom stillingspåbud opprettholdes, bør det åpnes for at de lovbestemte stillingsfunksjoner kan legges til andre stillinger i den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, etter kommunestyrets eller fylkestingets nærmere bestemmelse.
3. Bestemmelser som fastsetter bestemte kvalifikasjonskrav til stillinger av hovedsaklig administrativ karakter, oppheves.
4. Bindende instruksjoner for lovbestemte stillinger oppheves. I stedet baserer man seg på veiledning og informasjon (normalinstruksjoner)
5. All ansettelsesmyndighet og annen myndighet i personalsaker tillegges kommunestyret/fylkestinget, med adgang til delegasjon etter de alminnelige regler i den nye kommune- og fylkeskommuneloven.
6. Lovbestemmelser som fastsetter at kommuner/fylkeskommunene kan opprette stillinger oppheves som overflødige.

Høringsinstansene

Svært få høringsinstanser har særlige merknader til dette punktet. Norsk Lærerlag og Norsk Undervisningsforbund går imidlertid imot at stillingene som skolesjef og fylkesskolesjef oppheves som obligatoriske stillinger.

Departementets merknader

Organiseringen av administrasjonen (tjenestemannsapparatet) har nær sammenheng med organiseringen av de folkevalgte orga-

ner. Dersom man åpner for større frihet til å organisere de folkevalgte organer, er det naturlig at dette får konsekvenser for den rent administrative oppbygging. Dette gjelder spesielt i forhold til særlovnemndene. Hvis særlovnemndene oppheves, vil det normalt ikke være tilstrekkelig grunn til å ha påbud i særlov om opprettelse av bestemte administrative stillinger knyttet til disse nemndene.

Et annet argument for å stille kommunene/fylkeskommunene friere med hensyn til administrasjonsordningen, er hensynet til administrasjonssjefen og dennes posisjon og funksjon. Stillingspåbud i særlovgivningen vil kunne vanskeliggjøre den rent administrative samordning under administrasjonssjefens ledelse, og kan bidra til en uheldig oppsplitting av administrasjonen med selvstendig kompetanse for ulike ledere på mellomnivå.

Departementet mener derfor at kommunene/fylkeskommunene som utgangspunkt selv må kunne bestemme hvilke administrative stillinger de har behov for, ubundet av påbud i særlovgivningen. Departementet regner det i så fall som meget sannsynlig at mange kommuner/fylkeskommuner fortsatt vil velge å ha slike stillinger, selv om de ikke lenger er obligatoriske.

Departementet finner grunn til å presisere at det bare siktes til stillinger av fortrinnsvis *administrativ* karakter. Vurderingen kan være en annen når det gjelder stillinger som kommunene/fylkeskommunene er pålagt å opprette ut fra mer faglige hensyn. Det er imidlertid ofte vanskelig å avgjøre hva som er administrative og hva som er faglige stillinger. Stillingen som skolesjef må f.eks. anses som hovedsaklig administrativ, mens det kan stille seg annerledes for kommunehelsetjenestelovens påbud om at alle kommuner skal ha en medisinsk ansvarlig lege. Det avgjørende må være hvilke funksjoner som er knyttet til stillingen - om de hovedsaklig er av faglig eller administrativ karakter.

Departementet er for øvrig enig med Kommunelovutvalget i at all ansettelsesmyndighet i utgangspunktet bør tilligge kommunestyret/fylkestinget, og med adgang til delegasjon etter de alminnelige regler i den nye kommuneloven. Særlovbestemmelser som har avvikende bestemmelser bør så langt råd er oppheves eller endres. Det samme gjelder bestemmelser som fastlegger kvalifikasjonskrav til innehavere av stillinger av administrativ karakter.

Departementet er videre enig i at man så vidt mulig unngår å fastsette (bindende) instruks for lovbestemte stillinger som måtte bli opprettholdt - og i alle fall søker å unngå å gjøre disse instruksene for detaljerte.

Med de modifikasjoner og presiseringer som er uttalt foran om særlovbestemmelser om organisatoriske og administrative forhold i kommuner/fylkeskommuner, finner departementet etter dette å kunne tilrå at de retningslinjer som legges til grunn av Kommunelovutvalget blir fulgt ved gjennomgåelsen av særlovgivningen.

15.5 STATLIGE TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER

15.5.1 Avgrensninger. Uspesifiserte tilsyns- og kontrollordninger

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag
a) *Avgrensning av problemstillingen*

Kommunelovutvalget viser til at særlovgivningen har en rekke bestemmelser om statlig tilsyn og kontroll med kommunesektoren. Utvalget skiller her mellom to hovedtyper av tilsyns/kontrollordninger:

- uspesifiserte og
- spesifiserte ordninger

Med *uspesifiserte* ordninger sikter utvalget til lovbestemmelser som fastsetter at staten skal føre tilsyn m.v., men uten at det sies noe nærmere om hva innholdet i ordningen er. Som eksempel nevnes sosialomsorgsloven § 22: «Departementet kan i den utstrekning det er nødvendig føre tilsyn med gjennomføringen av denne lov.» *Spesifiserte* ordninger er typer av lovbestemmelser som mer konkret fastsetter statens myndighet, f.eks. å godkjenne nærmere angitte kommunale/fylkeskommunale vedtak.

Utvalget foretar en avgrensning mot lovbestemmelser om statlig tilsyn/kontroll som gjelder for kommuner/fylkeskommuner og private. F.eks. må kommuner/fylkeskommuner som hovedregel på lik linje med private søke om konsesjon for erverv av fast eiendom. Staten kan også med hjemmel i lov gi pålegg og fastsette andre plikter for kommuner/fylkeskommuner og for private, f.eks. kan Arbeidstilsynet gi pålegg etter arbeidsmiljøloven.

Utvalget tar ikke opp denne type lovbestemmelser, men konsentrerer seg om bestemmelser som har en *særlig* kommunal/fylkeskommunal dimensjon og som går på de mer utpreget offentligrettslige sider av kommunenes/fylkeskommunenes virksomhet.

b) *Nærmere om uspesifiserte tilsyns- og kontrollordninger*

Som andre eksempler på uspesifiserte statlige tilsyns- og kontrollordninger nevner

Kommunelovutvalget - foruten sosialomsorgsloven § 22 - barnehageloven § 7, brannloven § 5.

Kommunelovutvalget uttaler at det er noe usikkert hva slike ordninger innebærer. Det antas imidlertid at tilsynsorganet bl.a. har rett til å gjøre seg kjent med de saksdokumenter som finnes (hvis ikke lovbestemt taushetsplikt er til hinder for det), rett til å foreta nødvendige inspeksjoner og til å påtale forhold som er i strid med lovgivningen. Derimot gir ikke tilsyns/kontrollfunksjonen en selvstendig instruksjonsadgang for tilsynsorganet eller adgang til å overprøve vedtak.

Utvalget mener at staten har et naturlig behov for kunnskap om og innsikt i kommunale/fylkeskommunale forhold, bl.a. gjennom tilsynsordninger. På den annen side bør det vurderes om ikke andre rapporteringsrutiner bedre kan ivareta dette hensynet.

På dette grunnlag foreslår utvalget at de lovbestemmelser det her gjelder gjennomgås med sikte på

1. Å klargjøre hvilken myndighet som uspesifiserte tilsyns- og kontrollordninger gir tilsynsorganet i det enkelte tilfelle, og vurdere en nærmere lovfesting av myndighetens innhold.
2. Å vurdere om den myndighet som staten har etter disse bestemmelser er nødvendig, bl.a. ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn, og om de eventuelt kan erstattes av andre ordninger.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader til de uspesifiserte tilsyns/kontrollordninger, utover de mer generelle og prinsipielle synspunkter som er omtalt i pkt. 15.2 foran.

Departementets merknader

Kommunenes/fylkeskommunenes kompetanse er avledet av statens, og staten har derfor et legitimt behov for å føre tilsyn/kontroll med hvordan kommuner/fylkeskommuner utfører sine oppgaver. Det er imidlertid et alminnelig ulovfestet rettslig prinsipp at staten må ha hjemmel i lov for å kunne gripe inn overfor kommuner/fylkeskommuner og pålegge dem plikter o.l.

Det er etter dette nødvendig - både av reelle og formelle grunner - å ha visse bestemmelser i særlov som åpner for at staten skal kunne gripe aktivt inn overfor kommuner/fylkeskommuner.

Det er på den annen side viktig at særlovbestemmelser om statlig tilsyn/kontroll blir så klare som mulig, slik at det blir minst mulig

tvil om hva tilsynet skal eller kan bestå i. Dette letter praktiseringen av slike bestemmelser, og vil også kunne bidra til å skape klarere ansvarsforhold. Det er av den grunn ønskelig - slik Kommunelovutvalget går inn for - at de uspesifiserte regler gjøres mer spesifiserte, så langt råd er.

Departementet er mest opptatt av at uspesifiserte tilsyns/kontrollbestemmelser får en så klar og hensiktsmessig utforming som mulig, og legger generelt til grunn at tilsyns/kontrollbestemmelser vil være nødvendige ledd i den statlige styring av kommunesektoren

De uspesifiserte tilsyns/kontrollbestemmelser i særlovgivningen bør imidlertid også vurderes på bakgrunn av de de generelt virkende tilsynsregler som foreslås innført i den nye kommuneloven, særlig den lovfestede retten til å gripe inn overfor alle ulovlige vedtak og til å kreve opplysninger og innsikt i dokumenter, se kap. 11.2 og 11.5. Etter departementets mening kan man ikke se bort fra at kommunelovens alminnelige regler i enkelte tilfelle kan være tilstrekkelige, slik at behovet for å ha egne regler i særlovgivningen vil bortfalle - helt eller delvis.

15.5.2 Nærmere om spesifiserte tilsyns- og kontrollordninger

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

a) Godkjenning

Godkjenning innebærer at nærmere angitte kommunale/fylkeskommunale vedtak skal overprøves av statlige organer, se kap. 11.3. Prøvingsorganet kan vurdere såvel vedtakets lovlighet som dets hensiktsmessighet (det politiske skjønn).

Det kommunale/fylkeskommunale vedtak er ikke gyldig før det er godkjent. Prøvingsorganet kan enten godkjenne eller nekte å godkjenne vedtaket - ikke treffe nytt vedtak. I visse tilfelle åpner lovgivningen for at prøvingsorganet kan foreta (mindre) endringer i vedtaket.

Lovbestemmelser om statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak finnes både i kommunelovene og i særlovgivningen. For særlovgivningens vedkommende kan nevnes bl.a. plan- og bygningslovens §§ 19-4, 20-5, 27-2 om godkjenning av fylkesplan, kommuneplan og reguleringsplan. - Kommunelovutvalget har påvist at særlovgivningen har (minst) 85 bestemmelser om godkjenning m.v. av kommunale/fylkeskommunale vedtak, se nærmere Vedlegg 3 til NOU 1990:13.

Kommunelovutvalget er generelt av den oppfatning at det neppe er grunn til å opprett-

holde godkjenningsordninger i det omfang som eksisterer i dag. Utvalget peker i den forbindelse på følgende momenter:

- Krav om godkjenning representerer et forsinkende element i saksbehandlingen og reduserer effektiviteten, fordi iverksetting av viktige vedtak må utsettes inntil godkjenning foreligger
- Det er tvilsomt om godkjenningssystemet har særlig styringseffekt, sett fra statens side, og om det er et nødvendig ledd i den statlige styringen av kommunesektoren. Utvalget framhever i den forbindelse bl.a. at den kommunale/fylkeskommunale forvaltning nå ivretas av et godt utbygd politisk system og med en administrasjon som stadig blir mer velkvalifisert for sine oppgaver. Den historiske begrunnelse for godkjenningssystemet - som var en slags kompensasjon for innføring av det lokale folkestyre ved formannskapslovene av 1837 - har derfor ikke lenger den samme gyldighet
- Systemet for internt tilsyn og kontroll i den enkelte kommune/fylkeskommune vil bli utvidet og forsterket gjennom utvalgets forslag, bl.a. ved opprettelse av kontrollnemnder i alle kommuner/fylkeskommuner.
- Rent rettssikkerhetsmessige hensyn vil sjelden tilsi at eksisterende godkjenningsordninger blir opprettholdt
- Godkjenning vil i en viss utstrekning like godt - eller bedre - kunne ivretas gjennom økt veiledning og informasjon fra statens side

I den utstrekning godkjenningsordninger opprettholdes, mener utvalget at mye kan tale for at det innføres begrunnelsesplikt for vedkommende statlige organ, når godkjenning nektes. Det bør også vurderes å lovfeste at godkjenning skal skje innen en bestemt frist, for på den måten å framtvinge en raskest mulig avklaring av om godkjenning vil bli gitt eller ikke.

Retningslinjer:

Hvis ikke tungtveiende hensyn taler for noe annet, mener Kommunelovutvalget at det etter dette bør gjelde følgende retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningens bestemmelser om statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak:

1. Statlige godkjenningsordninger skal kun knyttes til områder hvor det foreligger sentrale og viktige styringsbehov.

2. Hvor det eksisterer flere tilsyns- og kontrollordninger, må disse ses i sammenheng og vurderes opp mot hverandre.
3. Det vurderes om veiledning og informasjon kan tre i stedet for godkjenningsordninger.

b) Forvaltningsklage

Statlige organer er i meget stor utstrekning klageinstans for enkeltvedtak som treffes av kommunale/fylkeskommunale organ.

Kommunelovutvalget foreslår at dette systemet blir erstattet av generelle klageregler i den nye kommuneloven, se NOU-forslaget §§ 55 og 56 nr. 3-5. Et sentralt element i dette er forslaget om at særskilte folkevalgte organer - klagenemnder - i den enkelte kommune/fylkeskommune skal fungere som klageinstans i stedet for statlige organer, se nærmere kap. 12.

Utvalget foreslår på dette grunnlag at særlovgivningens klageregler gjennomgås med sikte på tilpasning til klagereglene i den nye kommuneloven. I praksis innebærer dette at særlovgivningens regler automatisk blir opphevet ved den nye kommunelovens ikrafttreden, sett på bakgrunn av NOU-forslagets § 60 nr. 2.

c) Statlige påbud, forbud o.l.

Staten har i en del tilfelle lovhjemmel til å fastsette konkrete påbud eller forbud til kommuner/fylkeskommuner. Kommunelovutvalget viser her til kommunehelsetjenesteloven § 6-3, sykehusloven § 18 og § 5 i lov om tilsyn med helsetjenesten. Etter disse bestemmelsene kan de statlige helsemyndighetene bl.a. gi kommuner/fylkeskommuner pålegg om å rette forhold som er skadelige for pasienter og påby stenging av institusjoner.

Kommunelovutvalget peker på at den myndighet som staten i disse tilfelle har, kan ha store konsekvenser for kommuner/fylkeskommuner, ikke minst av økonomisk karakter. På den annen side kan denne myndigheten ofte representere en betydelig rettssikkerhetsgaranti for borgerne. Utvalget peker også på at staten i alminnelighet vil være tilbakeholden med å bruke sin myndighet, og i stedet søke å oppnå ønskede resultater gjennom forhandlinger og drøftinger med de berørte kommuner/fylkeskommuner.

Kommunelovutvalget mener likevel at det kan være grunn til å vurdere den type lovbestemmelser det her gjelder, for å se

- om de er nødvendige, sett ut fra tungtveiende rettssikkerhets- og velferdshensyn, og herunder vurdere

- om andre rettssikkerhetsgarantier kan erstatte disse bestemmelsene.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har til dels sterke motforestillinger overfor forslaget til nytt klagesystem. For øvrig har høringsinstansene ingen konkrete merknader til Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag, utover de som de mer generelt anfører i forbindelse med statlig tilsyn/kontroll, se pkt. 15.2 foran.

Departementets merknader

Når det gjelder spesifiserte tilsyns/kontrollordninger, vil de viktigste spørsmål etter departementets oppfatning knytte seg til særlovgivningens bestemmelser om godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak.

Om *forvaltningsklage* vises til kap. 12. Departementet går der inn for å opprettholde særlovgivningens system med statlige organer som klageinstans for enkeltvedtak truffet av særlovnemnder, men foreslår samtidig at enkeltvedtak truffet av organer opprettet i medhold av kommuneloven skal kunne påklages til interne klageinstanser i den enkelte kommune/fylkeskommune. Dersom harmoniseringen av særlovgivningen til den nye kommuneloven medfører at en særlovnemnd oppheves, må det samtidig vurderes hvilke regler som skal gjelde i forbindelse med klage over enkeltvedtak som fattes i medhold av vedkommende særlov. Departementet mener at statlige organer fortsatt bør være klageinstans for denne type enkeltvedtak, i alle fall inntil man har vunnet nærmere erfaring med interne klageordninger etter de foreslåtte endringer i forvaltningsloven § 28 andre ledd.

Særlovgivningens bestemmelser om adgang for staten til å gi *påbud, forbud o.l.* bør vurderes nærmere. På den annen side er det grunn til å tro at bare få av disse bestemmelsene vil være overflødige, særlig fordi de i stor grad - som Kommunelovutvalget påpeker - er motivert ut fra hensynet til borgernes velferd og rettssikkerhet. Bl.a. av den grunn synes det ikke å være behov for å prioritere en gjennomgang av denne type bestemmelser. Departementet viser dessuten til at staten i alminnelighet er meget tilbakeholden med å bruke slike bestemmelser aktivt.

Situasjonen vil derimot være en annen i forbindelse med de mange bestemmelser dagens særlovgivning har om *godkjenning* av kommunale fylkeskommunale vedtak.

Departementet finner her langt på vei å kunne si seg enig i de momenter som Kommunelovutvalget anfører imot å opprettholde

godkjenningsordninger i det omfang som eksisterer i dag. De vedtak som krever statlig godkjenning vil som oftest være vedtak av mer politisk karakter. Når staten legger oppgaver av denne art til kommuner/fylkeskommuner, bør staten generelt være tilbakeholden med å overprøve det lokalpolitiske skjønnet - det vil si hensiktsmessigheten av vedtaket. Mye av de samme hensyn vil gjelde her som i forbindelse med sløyfing av godkjenningsbestemmelser i de eksisterende kommunelover, se kap. 11.3. I den grad rettssikkerhetsmessige hensyn kommer inn, vil disse i stor grad bli ivarettatt ved at de eksisterende klageordninger opprettholdes. Godkjenningsordninger bør også ses i relasjon til de øvrige kontrollmekanismer som staten har etter særlov. I tillegg kommer den generelle bestemmelse som departementet foreslår tatt inn i den nye kommuneloven om adgang for staten til å gripe inn av eget tiltak overfor ulovlige vedtak.

Departementet viser videre til at man fra de senere år har flere eksempler på at Stortinget har opphevet særlovbestemte godkjenningsordninger. Disse endringene gjaldt oppheving av de tidligere bestemmelser om fylkesmannens godkjenning av kommunale vedtak om vann-, kloakk- og renovasjonsavgift, jf. Ot.prp. nr. 74 (1987-88). Kommunal- og miljøvernkomiteen i Stortinget uttalte bl.a. i sin innstilling at denne opphevingen var «*godt i samsvar med større kommunalt ansvar og sjølstyre.*» (Uthevet her).

Ut fra dette mener departementet at de retningslinjer som Kommunelovutvalget foreslår kan være et nyttig utgangspunkt for gjennomgåelse av de særlovbaserte godkjenningsordninger. Departementet mener også - i likhet med Kommunelovutvalget - at det kan være grunn til å vurdere innføring av begrunnelsesplikt for staten i forbindelse med nekting av godkjenning - i den utstrekning godkjenningsbestemmelser opprettholdes. Årsaken er bl.a. at dette kan gi kommunene/fylkeskommunene innsikt i hva det legges vekt på i godkjenningssammenheng og forståelse for hva som er nødvendig for at et vedtak skal kunne godkjennes. Det er ellers viktig at godkjenningssaker behandles så raskt som mulig, men departementet ser ikke noen grunn til å innføre regler om at staten i alminnelighet skal treffe sine godkjenningsvedtak innen en bestemt frist.

Departementet mener at en gjennomgåelse av særlovgivningen også bør omfatte en vurdering av behovet for *andre* bestemmelser om spesifisert tilsyn og kontroll, f.eks. grunnskoleloven § 34 om skoledirektørens kontrollfunksjon.

15.6 SÆRSKILT OM FORSKRIFTER

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Særlovgivningen har en rekke bestemmelser på kommunesektorens område som gir statlige forvaltningsorganer fullmakt til å gi supplerende eller utfyllende regler i form av forskrifter m.v.

Kommunelovutvalget viser til at enkelte forskriftshjemler er meget omfattende, f.eks. sosialomsorgsloven § 21. Etter denne bestemmelse kan «Departementet gi nærmere forskrifter om gjennomføringen av denne lov.» I noen tilfelle er fullmaktspreget så påtakelig, at forskriftshjemmelen rettslig og faktisk blir det primære og loven det sekundære. Dette gjelder f.eks. for vann- og kloakkavgiftsloven, sett i forhold til forskriftshjemmelen i lovens § 2. Viktige fullmaktslover for kommunene/fylkeskommunene er ellers grunnskoleloven og lov om videregående opplæring, se f.eks. grunnskoleloven § 12. Det kan videre vises til bl.a. sykehusloven § 2, lov om psykisk helsevern § 3, kommunehelsetjenesteloven § 1-3.

Kommunelovutvalget gir uttrykk for at moderne lovgivning er utenkelig uten fullmakter for statsforvaltningen til å gi utfyllende bestemmelser. Det må derfor aksepteres at statsforvaltningen får fullmakt til å utarbeide forskrifter m.v., også for kommuner/fylkeskommuner.

På den annen side mener utvalget at lovverket går til dels meget langt i å åpne for statlig detaljregulering av kommunesektoren gjennom bruk av forskrifter o.l., selv om ikke alle fullmaktshjemler nyttes fullt ut i praksis. De betenkeligheter som er knyttet til den statlige styring av kommunesektoren gjennom fullmaktshjemler oppsummerer utvalget i følgende punkter:

- De statlige forskrifter m.v. er i utgangspunktet fastsatt likt for alle kommuner og fylkeskommuner. Dette kan hindre en effektiv og rasjonell forvaltning, idet det gis mindre rom for fleksible løsninger, tilpasset de praktiske behov
- Det store antall forskrifter m.v., og de stadige endringer i dem, kan gjøre det vanskelig for kommuner/fylkeskommuner å skaffe seg tilstrekkelig innsikt i regelverket. I tillegg kommer at regelverket ofte er komplisert og utformet i et tungt språk. Dette kan igjen føre til problemer med å overholde bestemmelsene og praktisere dem i samsvar med ordlyd og intensjon
- Forskrifter m.v. kommer gjerne i tillegg til regulære statlige tilsyns- og kontrollordninger, i den grad de ikke er en del av dette systemet, noe som bidrar til å forsterke preget av statlig (over)styring
- Omfattende forskriftsregulering m.v. kan motvirke de økende tendenser til mål- og resultatstyring
- Forskriftsregulering m.v. kan føre til flytende og uklare rettslige og politiske kompetanse- og ansvarsforhold mellom staten og kommuner/fylkeskommuner. Dette skjer når loven på den ene side legger ansvar og myndighet til kommuner/fylkeskommuner, mens den samtidig gir staten fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om hva myndigheten og ansvaret skal bestå i eller hvorledes selve utøvelsen skal skje
- Forskriftsregulering m.v. kan vanskeliggjøre helhetsstyring i kommuner/fylkeskommuner, fordi forskrifter ofte er rettet mot bestemte sektorer og kan forsterke sektoriserings-tendenser
- Forskrifter m.v. utarbeides av statsadministrasjonen, og uten den politiske kontroll som finner sted ved utarbeiding av lover

Retningslinjer:

Ut fra dette mener utvalget at det foreligger et særskilt behov for kommunesektorens vedkommende for å gjennomgå forskriftshjemler i særlovgivningen og de forskrifter som eksisterer. Til grunn for dette arbeidet bør det - med mindre tungtveiende hensyn taler for andre løsninger - gjelde følgende retningslinjer:

1. Antall forskriftshjemler o.l. søkes redusert
2. Generelle og uspesifiserte hjemler som sosialomsorgsloven § 21 og grunnskoleloven § 12 unngås. Forskriftshjemler knyttes i stedet til konkrete lovparagrafer, slik at fullmakten får en klarere ramme.
3. Ved utarbeiding av forskrifter må de økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren nøye vurderes, og det bør generelt utvises tilbakeholdenhet når det gjelder detaljeringsgrad. Det må også vurderes om veiledning og informasjon kan tre i stedet for forskrifter.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særskilte merknader, utover det som mer generelt er antydnet om statlig styring, se pkt. 15.2 foran.

Departementets merknader

Departementet har på den ene side atskillig forståelse for de betenkeligheter som Kommunelovutvalget har i forbindelse med forskriftshjemler o.l. På den annen side er det viktig å understreke - som utvalget også gjør - at moderne lovgivning er utenkelig uten til

dels vide fullmakter for statsforvaltningen til å gi generelle bestemmelser som er bindende for kommuner/fylkeskommuner.

Statlig styring gjennom forskriftshjemler reiser to viktige spørsmål. Det ene gjelder utforming av lovgivningens forskriftshjemler og behovet for slike bestemmelser. Det andre går på den konkrete bruken av dem, sett ut fra økonomisk/administrative konsekvenser for kommuner/fylkeskommuner og behovet for detaljerte bestemmelser. Departementet kan i stor grad si seg enig med Kommunelovutvalget i at generelle og uspesifiserte forskriftshjemler bør unngås. Forholdet vil her være mye av det samme som ved uspesifiserte tilsyns/kontrollordninger, se pkt. 15.1 foran. Det er av vesentlig betydning at forskriftshjemler gir et mest mulig klart og konsist uttrykk for hva det kan gis forskrift om, knyttet til konkrete lovparagrafer.

En gjennomgåelse av særlovgivningen bør derfor også omfatte en vurdering av om eksisterende forskriftshjemler har en tilfredsstillende utforming. Samtidig bør det nok også vurderes i hvilken utstrekning eksisterende forskriftshjemler strengt tatt er nødvendige.

Departementet har ikke noe å særskilt å bemerke til det Kommunelovutvalget uttaler om hvilke hensyn som bør vektlegges ved faktisk bruk av forskriftshjemler, se imidlertid pkt. 15.8 nedenfor. Utvalgets merknader på dette punkt er ikke av direkte betydning for utforming av særlovgivningen. De represententer mer en alminnelig henstilling til staten om å vurdere nødvendigheten og hensiktsmessigheten av å bruke aktuelle forskriftshjemler i konkrete tilfelle - bl.a. på grunnlag av økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren.

15.7 ANDRE FORHOLD

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

a) Avgjørelser av tvister mellom kommuner og mellom fylkeskommuner

Flere lover har bestemmelser om at tvister mellom kommuner og mellom fylkeskommuner skal avgjøres av statlige organer. Et eksempel er sosialomsorgsloven § 17, som gir Sosialdepartementet myndighet til å avgjøre hvilken kommune som plikter å yte sosialhjelp eller dekke utgifter til slik hjelp. En tilsvarende bestemmelse finnes i barnevernloven § 67. Videre kan sykehusloven §§ 2 og 5 nevnes. Etter disse bestemmelser avgjør Kongen tvister om fordeling av utgifter mellom fylkeskommuner og mellom helseinstitusjoner.

Kommunelovutvalget mener at slike tvistebestemmelser kan være en praktisk, nøytral

ordning og et rimelig alternativ til domstolsbehandling, men reiser samtidig spørsmål om det er tilstrekkelig behov for å ha slike tvistebestemmelser - bl.a. under henvisning til voldgiftsinstituttet.

b) Samarbeid m.v. med statlige organer

Samarbeidet mellom statlige og kommunale/fylkeskommunale organer er dels lovregulert, dels ikke. Plan- og bygningsloven er på mange måter en typisk samarbeidslov. Det kan bl.a. vises til de generelle bestemmelser i lovens §§ 12-3 og 14 og til de spesielle bestemmelser i samme lovs §§ 19-3 (fylkesplan), 20-2 (kommuneplan), 27-1 (reguleringsplan).

I en del tilfelle kommer samarbeidet til uttrykk ved at lovgivningen fastsetter at kommuner/fylkeskommuner skal legge fram saker for statlige organer til uttalelse, før vedtak treffes, f.eks. etter plan- og bygningsloven § 95 (byggetillatelse), havneloven § 15 (havneavgifter).

Kommunelovutvalget mener at det neppe er grunn til å foreta en særskilt gjennomgang av slike samarbeidsbestemmelser som nevnt ovenfor, selv om enkelte bestemmelser antakelig er overflødige - sett ut fra en mer formell synsvinkel. Bestemmelser av sistnevnte art er neppe uttrykk for annet enn det selvsagte og ledd i alminnelig, god saksbehandling, men kan ha en pedagogisk funksjon eller symbolverdi.

c) Statlige nemnder

Det eksisterer en rekke statlige nemnder på det kommunale plan - fiskerinemnd, landbruksnemnd, likningsnemnd m.fl. - og på fylkesplan - fylkesskattestyre, fiskeristyre, fylkeslandbruksstyre m.fl. En utførlig oversikt over statlige nemnder er gitt i Ot. prp. nr. 39 (1986-87).

Et typisk trekk ved de lokale, statlige nemnder er at medlemmene velges av kommunestyret/fylkestinget, men uten at kommunene/fylkeskommunene har noen direkte innflytelse på nemndenes virksomhet. Kommunelovutvalget viser til at det faller utenfor utvalgets mandat å ta opp de lokale statlige nemnder til nærmere vurdering. Utvalget viser også til at disse nemndene vil bli analysert og vurdert i forbindelse med Lokalforvaltningsprogrammet (et samarbeidsprosjekt mellom Kommunaldepartementet og Administrasjons- og arbeidsdepartementet).

Utvalget gir likevel uttrykk for at staten bør oppnevne medlemmer til de statlige nemnder - ikke kommunestyret/fylkestinget. Utvalget er her på linje med Hovedkomiteen for lokalforvaltningen, jf. NOU 1988:38. Utvalgets begrunnelse er at man dermed understreker

nemndenes statlige karakter og unngår sammenblanding med de ordinære kommunale/fylkeskommunale nemnder, ved at man får en tydeligere og mer markert funksjonsfordeling.

Utvalget drøfter spørsmålet om kommune- og fylkeskommunene bør gis lovbestemt møterett i statlige nemnder, på grunnlag av de nære relasjoner som ofte eksisterer - bl.a. i forhold til landbruksnemndas og fylkeslandbruksstyrets virksomhet. Utvalget finner ikke grunn til å å lovfeste en slik møterett. Det vises til at spørsmålet ble drøftet i tilknytning til Ot.prp. nr. 39 (1986-87), og uten at verken departementet eller Stortinget fant at det forelå behov for lovregulering.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader til det som Kommunelovutvalget her tar opp.

Departementets merknader

Det faller utenfor rammen av denne proposisjonen å vurdere behovet for - og eventuell oppheving av lovbestemmelser om - *statlige nemnder*. Departementet viser for øvrig til at ulike spørsmål som knytter seg til statlige nemnder vil bli fanget opp gjennom en oppfølging i forhold til Stortinget av NOU 1988: 38 «Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen», med særlig vekt på statlig styring av kommunalforvaltningen og den lokale statsforvaltnings rolle.

Departementet konstaterer ellers at Kommunelovutvalget ikke ser noe egentlig behov for å ta opp til vurdering *tvistebestemmelser* i særlovgivningen eller særlovbestemmelser om *samarbeid m.v.* mellom staten og kommuner/fylkeskommuner. Høringsinstansene er åpenbart av samme oppfatning.

Etter dette ser heller ikke departementet noen særlig grunn til å gå inn på slike bestemmelser i forbindelse med den generelle gjennomgang av særlovgivningen.

15.8 SÆRSKILT OM RETTIGHETSBESTEMMELSER OG STANDARDKRAV

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

I St.prp. nr. 1 tillegg nr. 3 (1989-90) uttalte den daværende regjering Syse at den tok «sikte på en systematisk gjennomgang av sentralt gitte regler som hemmer en rasjonell utnyttelse av kommunesektorens samlede ressurser». Dette innebærer en gjennomgang av bl.a. de lovregler som gjelder enkeltpersoners rettigheter, og standardkrav.

Kommunelovutvalget finner for sitt vedkommende ikke grunn til å vurdere nærmere spørsmålet om enkeltpersoners rettigheter etter særlov og lovbestemte standardkrav, idet spørsmålet anses å falle utenfor utvalgets mandat.

Departementets merknader

Regjeringen har funnet det riktig å videreføre arbeidet med en slik gjennomgang av regelverket som uttalt i ovennevnte St.prp. Arbeidet er påbegynt ved at en interdepartemental arbeidsgruppe fremla sin rapport i juni 1991. Som en del av denne rapporten inngår en oversikt over bl.a. rettighetsbestemmelser og standardkrav i lovgivningen og annet sentralt regelverk som antas å ha betydning for kommunenes ressursbruk i forbindelse med oppgaveløsningen. Gruppens vurdering er at en rekke bestemmelser er for detaljerte, og derfor virker unødig hemmende for en effektiv tjenesteproduksjon, men at en eventuell fjerning av regler bør vurderes etter en grundigere prosess enn det som var mulig innen den tidsramme arbeidsgruppen hadde til disposisjon.

En foreløpig rapport om arbeidsgruppens arbeid inngikk som en del av kommuneøkonomiproposisjonen for 1992 (St. prp. nr. 87 (1990-91)). I sine merknader til denne uttaler Stortingets kommunal- og miljøvernkomité følgende (Innst.S. nr. 214 (1990-91)):

«Komitéen mener det må foretas en gjennomgang av lov- og regelverk som styrer kommunesektoren. Lovverket må fremme rettsikkerhet, økonomisk ansvarlighet og helsestyring og nasjonale mål.

Komitéen viser til den interdepartementale arbeidsgruppens vurdering om at regelverket som styrer kommunesektoren på flere områder er for detaljert. En eventuell opphevelse av regler bør vurderes etter en grundigere prosess enn det som er mulig innen den tidsramme arbeidsgruppen har fått til disposisjon.

Komitéens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet, vil anmode om at dette viktige arbeidet blir videreført. Dette inkluderer en kritisk vurdering av hensiktsmessigheten av de mange detaljerte rettighetsbestemmelsene og standardkravene. Flertallet er enig med departementet i at regelverket knyttet til den kommunale tjenesteproduksjon bør vurderes i forhold til å redusere de bindinger staten legger på ressursbruken.»

På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at gjennomgangen av bestemmelser i særlovgivningen som legger unødige bindinger på kommunenes ressursbruk, knyttes til den gjennomgang av særlovgivningen som vil være nødvendig for å harmonisere denne

med ny kommunelov. Det innebærer at dette arbeidet ikke bare vil omfatte bestemmelser om interne organisatoriske forhold og bestemmelser om statlige tilsyns- og kontrollordninger - slik Kommunelovutvalget foreslår - men også en vurdering av detaljerte rettighetsbestemmelser og standardkrav samt detaljerte regler om hvordan kommunen/fylkeskommunen skal løse sine oppgaver. Siktemålet vil være å oppheve eller endre særlovbestemmelser som må anses *unødige*, sett ut fra behovet for effektiv kommunal/fylkeskommunal tjenesteproduksjon og hensynet til statlig styring. Det er således ikke meningen at gjennomgåelsen av dagens regelverk på dette området skal omfatte slike sentrale ret-

tigheter som rett til grunnskoleopplæring, rett til sosialhjelp m.v.

Departementet er enig i det opplegg som arbeidsgruppen skisserer. Det er et rent hensiktsmessighetsspørsmål om gjennomgåelsen av særlovgivningen skal skje mest mulig samordnet, eller om vurderingen av rettighetsbestemmelser og standardkrav skal skilles ut og behandles for seg.

Etter departementets oppfatning er det ønskelig å *samordne* gjennomgåelsen av særlovgivningen, bl.a. på grunn av den nære sammenheng mellom ulike typer av regler gitt i eller i medhold av særlov. En samordning vil også kunne føre til en effektivisering og rasjonalisering av arbeidet.

KAPITTEL 16

Særskilt om forholdet til internasjonalt regelverk**16.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet vurderes forslaget til ny kommunelov i forhold til internasjonalt regelverk. I denne forbindelse er det særlig tre forhold som er interessante, nemlig

- 1) forholdet til avtalen om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS), særlig mht. offentlige innkjøp, finansielle tjenester og kapitalbevegelser,
- 2) forholdet til Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre, herunder spørsmålet om grunnlovsfesting av prinsippet om lokalt selvstyre, og
- 3) forholdet til Europarådskonvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid.

Kommunelovutvalget har, for så vidt gjelder forberedelsene til en EØS-avtale og reglene om offentlige innkjøp, konstatert at innføring av bindende regler for statlige, fylkeskommunale og kommunale innkjøp vil kreve lov hjemmel. I dag står kommuner og fylkeskommuner fritt til å fastsette sine egne innkjøps (anbuds)regler, eventuelt benytte de forslag til standardbestemmelser som er utarbeidet av Kommunenes Sentralforbund. Utvalget mener et slikt hjemmelsgrunnlag ikke bør tas inn i den nye kommuneloven, men nedfelles i en særskilt lov bl.a. fordi reglene skal gjelde for en videre gruppe enn bare kommuner og fylkeskommuner.

Når det gjelder liberaliseringen av valuta-bestemmelsene, var det på det tidspunkt Kommunelovutvalget avga sin innstilling, ennå ikke helt avklart hvor omfattende tilpasningen på dette området ville bli. Utvalget mente imidlertid at lovforslagets bestemmelser om lånopptak ikke inneholdt noen begrensninger med hensyn til lånemarked, og derfor ikke ville komme i konflikt med tilpasningen til EF's indre marked på dette området.

Kommunelovutvalget har også vurdert bestemmelsene i lovforslaget opp mot innholdet i Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre, som Norge sluttet seg til i 1989. Utvalget kan ikke se at lovforslaget på noe punkt er i strid med konvensjonen. Utvalget peker imidlertid på at konvensjonens sterke oppfordring til å grunnlovsfeste prinsippet om lokalt selvstyre ennå ikke er oppfylt for Norges vedkommende. Selv om grunnlovsfesting ik-

ke kan sies å være et absolutt krav etter konvensjonen, mener likevel utvalget etter en totalvurdering at prinsippet bør grunnlovsfestes, men at det ligger utenfor utvalgets mandat å legge fram forslag om en slik bestemmelse.

Når det gjelder Europarådskonvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid, mener utvalget at lovforslaget ikke vil by på problemer.

Høringsinstansene har ikke hatt særlige merknader til lovutvalgets betraktninger om disse spørsmålene.

Departementet kan i det vesentlige slutte seg til utvalgets vurderinger og konklusjoner. Når det gjelder spørsmålet om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre, har imidlertid departementet kommet til at dette eventuelt bør vurderes nærmere etter at Stortinget har fått anledning til å behandle det foreliggende forslag til ny kommunelov, som totalt sett innebærer en styrking av det lokale selvstyre i forhold til gjeldende kommunelover.

I tilknytning til EØS-prosessen vedrørende offentlige innkjøp, har departementet vist til et allerede igangsatt lovarbeid i Næringsdepartementet om forslag til en særskilt lov om offentlige innkjøp. Når det gjelder liberaliseringen av valutabestemmelsene, er det vist til at Regjeringen, så snart EØS-avtalen er undertegnet, vil legge avtalen fram for Stortinget i en egen stortingsproposisjon som vil gi en samlet framstilling av avtalens innhold, herunder om regelverket for finansielle tjenester og kapitalbevegelser. Drøftingen av behovet for eventuell fortsatt regulering av kommunesektorens valutaopplåning finnes i denne proposisjonens kapittel 8 om planlegging og økonomiforvaltning.

16.2 AVTALEN OM ET EUROPEISK ØKONOMISK SAMARBEIDSMOMRÅDE (EØS)

16.2.1 Generelt

EØS-avtalen ventes undertegnet om kort tid. Så snart som mulig etter undertegningen vil Regjeringen legge avtalen fram for Stortinget i en egen stortingsproposisjon som vil gi en samlet framstilling av avtalens innhold, herunder regelverk for offentlige innkjøp, finansielle tjenester og kapitalbevegelser.

16.2.2 Offentlige innkjøp og forholdet til ny kommunelov

I Norge er det i dag ikke ensartede regler for offentlige innkjøp. For statlige myndigheter er reglene fastsatt ved kongelig resolusjon, mens kommuner og fylkeskommuner vedtar sine egne anbudsregler. For staten gjelder «Forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten» og «Forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten», som begge er fastsatt ved kongelig resolusjon av 17. mars 1978. For kommuner og fylkeskommuner har Kommunenes Sentralforbund utarbeidet to normalinstruksjoner (fra november 1978), én om kommunale/fylkeskommunale innkjøp og én om kontrahering av bygg- og anleggsarbeider. Disse baserer seg på det statlige regelverket.

Gjeldende kommunelov og fylkeskommunelov inneholder ingen regler om offentlige innkjøp eller krav om at kommuner og fylkeskommuner skal vedta anbudsregler. Kommuner og fylkeskommuner er heller ikke forpliktet til å følge det statlige regelverket om offentlige innkjøp og kontrahering av bygg- og anleggskontrakter, og står således fritt til å fastsette sine egne anbuds- og innkjøpsregler. De fleste kommuner har imidlertid vedtatt regler i samsvar med normalinstruksene fra Kommunenes Sentralforbund, mens enkelte større bykommuner og fylkeskommunene har utarbeidet sine egne anbudsregler.

Kommunelovutvalget bemerker at en tilpasning til EF-direktivene på dette området innebærer at innholdet i det norske (statlige) regelverket må endres, og at anvendelsesområdet må utvides til å omfatte kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Det må i så fall skaffes tilveie et hjemmelsgrunnlag som pålegger kommunesektoren å følge disse reglene. Siden slike bestemmelser vil gripe inn i den kommunale og fylkeskommunale autonomi, vil de måtte gis i lovs form.

Etter lovutvalgets oppfatning kan det her tenkes to alternativer. Hjemmelen kan enten tas inn i den nye kommuneloven, eller i en særskilt lov. Siden EF's direktiver om offentlige innkjøp skal gjelde både for staten, fylkeskommuner og kommuner, og under gitte forutsetninger også for private foretak, mener utvalget det vil være mest naturlig at hjemmelsgrunnlaget tas inn i en *særskilt lov*. Utvalget peker bl.a. på at en isolert bestemmelse om dette i den nye kommuneloven vil harmonere dårlig med denne lovens prinsipielle og generelle karakter.

Departementet kan slutte seg til Kommunelovutvalgets synspunkter når det gjelder behovet for et særskilt hjemmelsgrunnlag og at dette bør komme til uttrykk i en særskilt lov.

Næringsdepartementet er nå, i samarbeid med Kommunaldepartementet og andre berørte departementer, i gang med å utarbeide forslag til en lov om offentlige innkjøp. Proposisjonen skal etter planen legges fram for Stortinget våren 1992, og det vises derfor til denne.

16.2.3 Finansielle tjenester og kapitalbevegelser

Bestemmelsene i gjeldende kommunelov og fylkeskommunelov er ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån i utlandet, forutsatt at de krav loven stiller til låneformål og avdragstid er oppfylt. Kommunale og fylkeskommunale låneopptak i utenlandsk valuta er imidlertid regulert i valutilovgivningen.

Kommunelovutvalget viser til at etter forslaget til ny kommunelov er bestemmelsene om låneopptak betydelig forenklet. I lovforslagets bestemmelse om at kommuner og fylkeskommuner kan oppta lån, ligger det ingen begrensninger med hensyn til lånemarked. Når det gjelder *adgangen* til utenlands låneopptak slår utvalget fast at forslaget ikke innebærer noen forandring i forhold til gjeldende rett.

Spørsmålet om det fortsatt bør være begrensninger i kommuners/fylkeskommuners adgang til å ta opp lån i utenlandsk valuta, har nær sammenheng med utformingen av økonomibestemmelsene i den nye kommuneloven. Drøftingen av disse spørsmålene framgår derfor av denne proposisjonens kapittel 8 om planlegging og økonomiforvaltning.

16.3 EUROPARÅDSKONVENSJONEN OM LOKALT SELVSTYRE. GRUNNLOVSFESTING

16.3.1 Innledning

Et enstemmig Storting vedtok 6. april 1989 å samtykke i at Norge undertegner og godkjenner Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre (Innst. S. nr. 110 (1988-89), jf. St. prp. nr. 19 (1988-89)). Konvensjonen ble deretter undertegnet 26. mai 1988, og gjort gjeldende for Norge med virkning fra 1. september 1989. Den er gjort gjeldende for både kommuner og fylkeskommuner. Ved stortingsbehandlingen ble det blant annet vist til at de prinsipper konvensjonen gir uttrykk for, allerede har solid forankring i norsk forvaltning og har i en årrekke dannet grunnlaget for til dels betydelige reformer i lokalforvaltningen.

Konvensjonen består av i alt 10 hovedartikler, som inneholder bestemmelser om:

- det lovmessige grunnlag for lokalt selvstyre
- begrepet lokalt selvstyre
- omfanget/rekkevidden av det lokale selvstyret
- vern av kommunens administrative område (grensene)
- administrativ struktur
- de folkevalgtes stilling
- administrativt statlig tilsyn
- økonomiske ressurser
- retten til å organisere seg i sammenslutninger
- tilgang på rettsmidler for å sikre selvstyret

I tillegg til selve konvensjonsteksten ble det utarbeidet en forklarende rapport, som inneholder merknader og en nærmere presisering av de fleste av artiklene.

Til nå har 12 land (Østerrike, Kypros, Danmark, Vest-Tyskland, Hellas, Italia, Liechtenstein, Luxembourg, Norge, Portugal, Spania og Sverige) både undertegnet og ratifisert/godkjent konvensjonen, mens 6 land (Belgia, Finland, Frankrike, Island, Nederland og Tyrkia) foreløpig bare har undertegnet.

16.3.2 Generelt om forholdet til ny kommunelov

Gjeldende rett

Konvensjonens bestemmelser har et prinsipielt preg og er gitt en generell utforming. I forbindelse med at Norge tiltrådte konvensjonen ble det antatt at bestemmelsene i gjeldende kommunelov og fylkeskommunelov tilfredstilte konvensjonens krav, jf. St. prp. nr. 19 (1988-89) og punkt 16.3.1 ovenfor.

Foruten kravet om lovfesting av det lokale selvstyre (og målsettingen om grunnlovsfesting, jf. pkt. 16.3.3), bestemmer konvensjonen at lokale myndigheters viktigste oppgaver skal være lovfestet. Videre skal lokale myndigheter i størst mulig utstrekning selv kunne bestemme oppbyggingen av sin administrative struktur, ut fra lokale ønsker og behov. Når det gjelder de folkevalgtes rettigheter og plikter, bestemmer konvensjonen at bl.a. arbeidsvilkår, økonomiske vilkår og valgbarhetskrav skal utformes på en måte som sikrer de folkevalgte fri utøvelse av sine funksjoner.

Når det gjelder *tilsynet* med lokale myndigheter, fastsetter konvensjonen at dette for det første skal være lovfestet, for det andre at tilsynet som hovedregel skal ha form av en lovlighetskontroll og for det tredje at graden av tilsyn skal stå i forhold til de interesser tilsynet skal ivareta.

Om lokale myndigheters økonomiske ressurser bestemmer konvensjonen at lokale myndigheter har rett til - innen nasjonaløkonomiske rammer - økonomiske ressurser som de, innenfor sin kompetanse, fritt kan disponere over. Ressursene skal stå i forhold til de oppgaver lokale myndigheter er tillagt. Tilskudd skal såvidt mulig ikke være øremerket til spesielle formål. Lokale myndigheter skal dessuten ha adgang til å ta opp lån.

I forhold til gjeldende kommunelov og fylkeskommunelov anses kravet til lovfesting av det lokale selvstyre oppfylt ved bestemmelsene i kommuneloven § 19, jf. § 1 og fylkeskommuneloven § 21, jf. § 1, som trekker opp rammene for kommunalforvaltningens alminnelige kompetanse. Selv om ordet «selvstyre» ikke er uttrykkelig nevnt i loven, er de nevnte bestemmelser i praksis blitt fortolket dithen at kommuner og fylkeskommuner kan engasjere seg på alle områder som ikke positivt er unntatt deres kompetanse eller som ikke er lagt til annen forvaltningsmyndighet. Det innebærer at prinsippet om lokalt selvstyre i det minste implisitt er kommet til uttrykk i lovgivningen. Sammenholdt med den tradisjon og tyngde dette prinsippet har i norsk samfunnssystem og forvaltning, ble rettstilstanden på dette området ansett å være i samsvar med konvensjonens intensjoner i artikkel 1.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget peker på at forslaget til ny kommunelov på det fleste områder innebærer en utvidelse av de rettslige rammer som eksisterende lover stiller opp, og derfor ikke på noe punkt kan ses å komme i konflikt med konvensjonens bestemmelser.

Forslaget til ny kommunelov inneholder en formålsparagraf; en bestemmelse som uttrykkelig slår fast prinsippet om lokalt selvstyre. På dette punkt innebærer forslaget etter utvalgets oppfatning ikke noe brudd med gjeldende rett. Bestemmelsen er snarere et forsøk på å gi prinsippet om lokalt selvstyre et klare lovmessig uttrykk enn i eksisterende kommunelover.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader til utvalgets betraktninger på dette punkt.

Departementets merknader.

Departementet kan, i likhet med utvalget, ikke se at forslaget til ny kommunelov strider mot bestemmelsene i Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre. Dette gjelder også de

punkter hvor departementets lovforslag avviker fra Kommunelovutvalgets forslag.

16.3.3 Særskilt om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre

Gjeldende rett

Artikkel 1 i Konvensjonen om lokalt selvstyre fastsetter at «Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre». Den engelske teksten bruker uttrykket «where practicable». Det er her uklart om dette forbeholdet bare omfatter situasjoner hvor grunnlovsfesting av tekniske grunner ikke lar seg gjennomføre eller er svært komplisert, f.eks. fordi vedkommende land ikke har en skreven konstitusjon, eller det innebærer at vedkommende land selv vurderer om slik grunnlovsfesting er hensiktsmessig, slik at bestemmelsen heller må sies å uttrykke en målsetting enn et absolutt krav. Den mer nærliggende forståelse ut fra ordlyden er den første, at landene her påtar seg en rettslig forpliktelse, men formål og forhistorie kan anføres som argumenter for den mindre forpliktende forståelse. Dette var også denne siste forståelse som ble lagt til grunn da Norge tiltrådte konvensjonen, fordi Norge - i motsetning til de øvrige nordiske land - ennå ikke har grunnlovsfestet det lokale selvstyre.

I merknadene til bestemmelsen (både i den forklarende rapporten og i St. prp. nr. 19 (1988-89)) er det da også vist til at artikkelen gir uttrykk for at prinsippet om lokalt selvstyre bør være nedfelt i skrevne lovtekster, og at det videre er *ønskelig* at dette skjer ved at prinsippet kommer til uttrykk i grunnloven. Det er videre vist til at det for land hvor grunnlovsendringer krever tilslutning fra et kvalifisert flertall i den lovgivende forsamling eller fra hele befolkningen i en folkeavstemning, kan det vise seg umulig å forplikte seg til dette. Det er heller ikke alle land som har en skreven grunnlov.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget peker på at selv om konvensjonens artikkel 1 ikke stiller opp et absolutt krav om grunnlovsfesting av prinsippet om lokale selvstyre, ligger det en relativt sterk oppfordring i formuleringen «hvor dette lar seg gjøre» (where practicable), til å bestrebe seg på å oppnå en grunnlovsfesting på dette punkt.

Fra tid til annen er det reist spørsmål om prinsippet om lokalt selvstyre kan sies å være nedfelt i konstitusjonell sedvanerett. Etter utvalgets oppfatning er dette et vanskelig og hittil uavklart juridisk spørsmål. Begrepet

konstitusjonell sedvanerett er vanligvis reservert for ulovfestede rettsdannelser i forholdet mellom statsmaktene. Lokalforvaltningens eksistens og kompetanse har vært regulert i lov helt siden formannskapslovene av 1837. Begge disse forhold taler etter utvalgets syn ganske sterkt mot å introdusere konstitusjonell sedvanerett i denne sammenheng. På den annen side er det ikke tvil om at det lokale selvstyre etterhvert er blitt et viktig og grunnfestet element i vår statsskikk. Terskelen for å kunne anse et prinsipp om forholdet mellom forvaltningsnivåene som konstitusjonell sedvanerett, synes imidlertid svært høy, og utvalget legger til grunn at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å kunne si at prinsippet om det lokale selvstyre har fått status som konstitusjonell sedvanerett.

Etter utvalgets oppfatning kan det vanskelig sies å være direkte *påkrevet* med en grunnlovsfesting av det lokale selvstyre i Norge. Utvalget kan på den annen side heller ikke se spesielt tungtveiende prinsipielle innvendinger mot å ta inn en slik bestemmelse i Grunnloven. Det blir derfor etter utvalgets syn mer et spørsmål om hva som anses hensiktsmessig og om å finne en dekkende formulering. Formuleringen må på den ene side gi tilstrekkelig tyngde til det sentrale prinsippet om lokalt selvstyre, og på den annen side ikke låse eksisterende forvaltningsstruktur for all framtid.

Som Kommunelovutvalget har pekt på i NOU 1990:13, kapittel 7 om det lokale selvstyre, har selvstyret gjennom lang tids utvikling og tradisjon etterhvert fått en så grunnfestet stilling i det norske forvaltningssystem at det må anses som svært lite sannsynlig å gjennomføre endringer som rokker ved dette grunnprinsippet - selv om det i dag ikke foreligger noe konstitusjonelt hinder for å gjøre dette.

Vurderingen av hva som til enhver tid vil være den mest hensiktsmessige funksjonsfordeling mellom de forskjellige forvaltningsnivåer, er en løpende prosess. Kommuner og fylkeskommuner verken er eller bør være autonome i forhold til de statlige myndigheter, mener utvalget. Lovutvalget understreker videre at kommuner og fylkeskommuner er verdifulle og vesentlige elementer i et demokratisk styresett og et desentralisert offentlig myndighetsapparat, men de er også ledd i et sammenhengende forvaltningssystem. I dette systemet vil det fra tid til annen være nødvendig å foreta justeringer, og en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre bør ikke legge hindringer i veien for dette. Etter utvalgets oppfatning blir dette imidlertid et spørsmål om hvordan en slik bestemmelse utformes.

Utvalget minner dessuten om at det lokale selvstyre er grunnlovsfestet i både Sverige, Danmark og Finland, uten at dette har skapt spesielle problemer.

Grunnlovsfesting av det kommunale og fylkeskommunale selvstyre vil etter utvalgets oppfatning neppe gi kommuner/fylkeskommuner en sterkere posisjon enn de allerede har innenfor eksisterende system. At prinsippet er nedfelt i Grunnloven kan på den annen side tenkes å markere en holdning fra statens/sentrale myndigheters side som på sikt kan bidra til å styrke kommuners/fylkeskommuners posisjon og derved kunne bidra til å prioritere arbeidet med å opprettholde og utvikle et aktivt folkestyre på dette nivå.

Utvalget finner derfor etter en samlet vurdering at prinsippet om det lokale selvstyre bør grunnlovsfestes, men at det faller utenfor utvalgets mandat å fremme forslag om en slik bestemmelse.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader til utvalgets betraktninger på dette punkt.

Departementets merknader

Departementet har med interesse merket seg utvalgets synspunkter når det gjelder spørsmålet om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre.

Spørsmålet om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre i Norge ble forøvrig behandlet av Stortinget så sent som i 1988 (Innst. S. nr. 88 1987/88).

Forslaget til ny § 82 i Grunnloven hadde den gang følgende ordlyd:

«Norge er inndelt i Kommuner og Fylkeskommuner, som udøve kommunalt og fylkeskommunalt Selvstyre. Den enkelte Kommune og Fylkeskommune har Ansvar og Myndighed i lokale Sager, og i Sager af Betydning for Distriktet. Nærmere Bestemmelser om Kommuneordningen og om Myndigheds- og Ansvarsfordelingen fastsættes ved Lov.

Kommunen ledes af et Kommunestyre, valgt ved særskildt Valg, af og blant de Stemmeberettigede i Kommunen. Fylket ledes af et Fylkesting, som vælges af og blandt de Stemmeberettigede i Fylket. Regler om Stemmeret og Valgbarhed ved Kommunestyre- og Fylkestingsvalg fastsættes ved Lov.

Det er Statsmyndighedernes Plikt at sikre Kommuner og Fylkeskommuner nødvendige Tilganger til at udøve sin Funktioner, og give dem reel Medindflydelse ved Afgjørelse af Spørgsmaal som ere viktige for Distriktet.»

Begrunnelsen for forslaget (fra Øyvind Bjorvatn og Helge Seip, framsatt av Jacob Aano og Osmund Faremo) var blant annet:

«Da Norge fikk sin Grunnlov i 1814, ble det innført et demokratisk styre på riksplanet, med valg av Storting og en funksjonsfordeling mellom lovgivende og bevilgende myndighet, utøvende myndighet og dømmende myndighet. Derimot inneholder Grunnloven ingen bestemmelser om det lokale selvstyre. Her fortsatte man en tid med en ordning som langt på vei var en videreføring av styret fra enevoldstiden. Først i 1837 ble formannskapslovene vedtatt. Det gikk ytterligere nærmere 50 år før kommunen var etablert som en samende lokal enhet.

Så sentralt som det kommunale selvstyre er i norsk styresett, er det rimelig at dette nå også kommer til uttrykk direkte i Grunnloven. Det byr seg et naturlig høve til å gjøre et slikt vedtak i formelle former i samband med at vi i 1987 kan feire 150 års jubileum for formannskapslovene. De startet den bredere demokratiseringsprosess i vårt lokale styre, og prinsippene de bygde på er langt på vei bærende også i dag.»

En enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité sluttet seg til forslagsstillernes understrekning av det kommunale selvstyrets sentrale betydning. Komitéens flertall mente imidlertid at dette i seg selv ikke var tilstrekkelig for at forholdet bør være omtalt i Grunnloven. Det ble blant annet vist til at det ikke noen gang er påvist at det har vært noen ulempe at Grunnloven ikke har bestemmelser om dette, og komitéen kunne heller ikke se at de foreslåtte bestemmelser vil bidra til å gjøre det kommunale og fylkeskommunale styre mer effektivt eller betryggende. Det ble videre bemerket at de rettsvirkninger som kan oppstå, vil innebære begrensninger i Stortingets handlefrihet overfor kommunale og fylkeskommunale organer. Komitéen peker dessuten på at grunnlovsbestemmelser av denne art heller ikke vil styrke enkeltmenneskers rettslige stilling, men gjelde forholdet mellom offentlige myndigheter. Komitéen var også skeptisk til forslaget bestemmelse om plikt for staten til å sikre kommuner og fylkeskommuner «nødvendige Tilganger» og reel Medindflydelse», med tanke på at slike bestemmelser vil kunne påberopes som grunnlag for krav overfor Storting og regjering. Flertallet tilrådte derfor at forslaget ikke skulle bifalles.

Mindretallet (Krf, Sp og SV) viste på sin side til at Grunnloven burde «inneholde stabile og grunnleggende trekk ved vårt offentlige styresett», og pekte på den sentrale plass som det lokale selvstyre har i vår forfatning. Representantene fra Krf. og Sp. fant ikke å kunne anbefale det foreliggende forslag, som de mente inneholdt svakheter, men ville på fritt grunnlag vurdere eventuelle senere forslag. SV's representant anbefalte vedtakelse av det framsatte forslag.

Stortinget forkastet grunnlovsforslaget i samsvar med komitéflertallets tilråding.

Departementet vil for sin del vise til at proposisjonens forslag til ny kommunelov innebærer en betydelig utvidelse av de rettslige rammer for kommunal organisering og virksomhet, både politisk og administrativt, og at lovforslaget totalt sett innebærer en klar styrking av det lokale folkestyre. Departementet finner det derfor mest hensiktsmessig å avvente Stortingets behandling av og synspunkter på de prinsipper som ligger til grunn for dette lovforslaget, før det eventuelt vurderes å legge fram et konkret forslag til en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre.

16.4 EUROPARÅDSKONVENSJONEN OM INTERKOMMUNALT GRENSE-SAMARBEID

16.4.1 Innledning

Europarådskonvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid mellom lokalsamfunn eller myndigheter ble åpnet for undertegning på den 4. Europeiske kommunalministerkonferanse i Madrid i 1980. Konvensjonen trådte i kraft fra 22. desember 1981.

Norge undertegnet konvensjonen 21. mai 1980. Den er også senere ratifisert av Norge. Hittil har 12 av Europarådets medlemsland tiltrådt konvensjonen (Østerrike, Danmark, Frankrike, Vest-Tyskland, Irland, Italia, Liechtenstein, Luxembourg, Nederland, Norge, Sverige og Sveits), mens 2 land (Spania og Belgia) foreløpig bare har undertegnet.

Medlemslandene har i henhold til artikkel 1 i konvensjonen forpliktet seg til å legge forholdene til rette for og å støtte interkommunalt samarbeid mellom lokalsamfunn eller myndigheter i de land som har tiltrådt konvensjonen. Landene skal også fremme inngåelse av avtaler eller ordninger som kan vise seg å være nødvendige for dette formål. Begrepet grensesamarbeid er gitt følgende definisjon, jf. artikkel 2 pkt. 1:

«...ethvert felles tiltak for å styrke og hjelpe fram det gode naboforhold mellom lokalsamfunn eller myndigheter innenfor to eller flere kontraherende parters kompetanseområde og inngåelse av eventuelle avtaler og ordninger som er nødvendige for dette formål. Grensesamarbeidet skal finne sted innenfor rammen av lokalsamfunnenes eller myndighetenes kompetanse slik som denne er definert i vedkommende nasjonale lovgivning. Nevnte kompetanses omfang og natur skal ikke endres gjennom denne konvensjonen.»

I henhold til konvensjonen kan det inngås mellomstatlige avtaler med sikte på en nærmere fastsetting av hvilke former og rammer

som skal gjelde for grensesamarbeid mellom myndigheter og lokalsamfunn. Avtalen kan også fastsette hvilke myndighet er eller organer den skal gjelde for. Som vedlegg til konvensjonen er det tatt inn avtalemodeller, rammeavtaler og kontrakter som kan benyttes i forbindelse med etablering av interkommunalt grensesamarbeid. Disse modellene har imidlertid ingen traktatverdi og er bare ment som veiledning.

16.4.2 Konvensjonen og de nordiske land

For de nordiske land har bestemmelsene i konvensjonen i praksis hatt liten betydning. Til nå er det heller ikke inngått noen avtaler mellom de nordiske land i henhold til konvensjonen. Dette skyldes at de nordiske landene har lange samarbeidstradisjoner, og ser ut til å ha funnet en hensiktsmessig form og organisering av dette samarbeidet gjennom Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Siden Nordisk Ministerråd ble opprettet i 1971 og en særskilt embetsmannskomite for regionalpolitikk (NÅRP) ble etablert i 1973, har kontakt og samarbeid mellom lokale og regionale myndigheter i de nordiske land skjedd i regi av Nordisk Råd og med utgangspunkt i den omfattende aktivitet som initieres derfra.

Det første regionalpolitiske samarbeidsprogrammet ble vedtatt allerede i 1972. Utviklingen i dette samarbeidet har gått fra mer generelt samarbeid og erfaringsutveksling og over til et sterkere sektorsamarbeid med vekt på konkrete prosjekter med direkte nyttevirkinger, f. eks. i form av næringslivssamarbeid, teknologispredning og turisme.

I 1977 ble det, etter forslag fra Nordisk Råd, inngått en avtale mellom Danmark, Finland, Sverige og Norge om interkommunalt samarbeid over landegrensene. Avtalen trådte i kraft fra 16. januar 1979. Avtalepartene forplikter seg til å la lokalforvaltningen samarbeide med lokalforvaltningen i andre nordiske land. I avtalen er kultur, miljøvern, helse-tjenest er, kommunikasjon og turisme spesielt nevnt som aktuelle samarbeidsområder. Landene forplikter seg også til å fjerne eventuelle bestemmelser i lov- eller forskriftsverk som legger hindringer i veien for eller som vanskeliggjør en videreutvikling av samarbeidet.

I 1979 ble det vedtatt et nytt regionalpolitisk handlingsprogram, som enda sterkere betoner ønskeligheten av en konkretisering av den nordiske regionalpolitikken. Det er bl. a. opprettet en rekke grenseregionale samarbeidsorganer, som driver en omfattende prosjektvirksomhet. Handlingsprogrammet var gjenstand for en ytterligere revisjon i 1986.

Samarbeidet spenner i dag over et vidt felt, fra utrednings- og forskningsvirksomhet via allmenn kontakt- og erfaringsutveksling til grenseregionalt og grensekommunalt samarbeid, som omfatter både mer generelt samarbeid, og konkrete prosjekter. Samarbeidet mellom Sverige, Norge og Finland er delt inn i 4 regionale samarbeidsområder; Nordkalotten, Midtnorden, ARKO (Arvika-Kongsvinger) og Østfold-Norra Bohuslän. Det interkommunale samarbeidet innen disse områdene varierer både i omfang og innhold, men omfatter blant annet kontakt-, informasjons- og veiledningsvirksomhet i forhold til næringslivet, samarbeid mellom kommunenes næringslivskonsulenter, tiltak vedrørende turisme, skole og kultursektoren, arbeidsmarkedsutvikling og pendlerspørsmål.

16.4.3 Forholdet til ny kommunelov

Gjeldende rett

Bestemmelsene i gjeldende kommune- og fylkeskommunelov om inter(fylkes)kommunalt samarbeid hjemler bare myndighetsoverdragelse til samarbeidsorganer mellom norske kommuner/fylkeskommuner. Samarbeidet mellom lokale og regionale myndigheter i Norge og de tilsvarende myndigheter i Sverige og Finland skjer i praksis enten på avtalt rettslig grunnlag i forbindelse med enkelttiltak eller gjennom særskilt opprettede samarbeidsorganer (innenfor de tidligere omtalte nordiske samarbeidsregionene), men uten besluttende myndighet innenfor kommunenes/fylkeskommunenes ansvarsområde. Det skjer således ingen myndighetsoverføring fra kommuner/fylkeskommuner til samarbeidsorganet. Disse samarbeidsorganene har i første rekke utredende, forberedende eller iverksettende karakter.

Kommunelovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget viser til at det hittil ikke er registrert noe behov eller ønske om mulighet for opprettelse av interkommunale grensesamarbeidsorganer med avgjørelsesmyndighet i kommunale/fylkeskommunale saker på linje med de ordinære, norske interkommunale samarbeidsordningene.

Utvalget har i sitt lovforslag tatt inn bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Disse bestemmelsene vil på samme måte som gjeldende regler, bare gjelde for norske kommuner og fylkeskommuner og utelukker myndighetsoverdragelse til et felles organ med representanter fra lokale og regionale myndigheter fra flere land. Utvalgets lovforslag innebærer derfor ingen endring i eksisterende rettstilstand på dette området.

Siden det heller ikke er registrert noe spesielt behov eller ønske om en endring av eksisterende regler når det gjelder kommunalt/fylkeskommunalt samarbeid over landegrensene, har utvalget ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen særlige merknader til utvalgets betraktninger på dette punkt.

Departementets merknader

Departementet slutter seg til utvalgets betraktninger, og finner i likhet med utvalget ikke grunn til å foreslå særskilte lovbestemmelser på dette området.

16.5 EUROPARÅDSKONVENSJONEN OM UTLENDINGERS POLITISKE DELTAKELSE PÅ LOKALT NIVÅ

Denne konvensjonen ble åpnet for undertegning 5. februar 1992. Danmark, Sverige, Italia og Storbritannia har undertegnet. Norge vil antakelig kunne undertegne konvensjonen om kort tid.

Konvensjonens utlendingsbegrep knytter seg til personer uten statsborgerskap som er lovlig bosatt i det aktuelle land.

Blant de viktigste kravene i konvensjonen, kan nevnes at de undertegnende medlemsland forplikter seg til å garantere utlendinger, på samme måte som for statsborgere:

- talefrihet; som skal omfatte rett til å si sin mening og til å motta og gi informasjon uten innblanding fra offentlig myndighet. Bestemmelsen rammer ikke statens rett til radio-, televisjon- og kinolisensering.
- rett til å møtes fredelig i forsamlinger og rett til å organisere seg. Retten til å organisere seg omfatter utlendingers rett til å danne lokale organisasjoner for gjensidig assistanse og utvikling av sin kulturelle identitet.

De undertegnende medlemsland forplikter seg også til å sørge for at intet er til hinder for at lokale myndigheter kan etablere rådgivende organer for å bedre kontakten mellom lokale myndigheter og utlendinger, gi utlendinger et forum for interesseformulering og fremme utlendingers integrasjon i lokalsamfunnet.

Landene forplikter seg også til å gi utlendinger stemmerett og valgbarhet i lokale valg, forutsatt at vedkommende ellers fyller de samme krav som gjelder for statsborgere og i tillegg har vært lovlig bosatt i landet i fem år.

Utlendingers rettigheter etter konvensjonen kan forøvrig begrenses som følge av krigs- eller krisetilstander i det enkelte land.

Etter det *departementet* har kunnet bringe på det rene, oppfyller norsk lovverk i dag de formelle krav konvensjonen stiller. Forslaget til ny kommunelov vil ikke endre på dette. På

noen områder går Norge også noe lenger enn konvensjonen når det gjelder å imøtekomme utlendingers behov for politisk deltakelse på lokalt nivå. Vi har f.eks. et krav om minimum botid på tre år for stemmerett og valgbarhet ved lokale valg. I konvensjonen er minimum botid satt til fem år.

KAPITTEL 17

Økonomiske og administrative konsekvenser**17.1 GENERELT**

Det er vanskelig å gi anslag på de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget til ny kommunelov, særlig for de sentrale aktører - kommuner og fylkeskommuner. Dette skyldes i stor grad at lovforslaget legger opp til et system som innebærer meget stor frihet for kommuner/fylkeskommuner til å velge organisatoriske og administrative løsninger, tilpasset de lokale forhold og forutsetninger. De økonomisk/administrative konsekvenser blir dermed avhengig av de valg som den enkelte kommune/fylkeskommune foretar. Konsekvensene vil antakelig for alvor først bli synlige over noe tid. Dette har bl.a. sammenheng med at det tas sikte på at den nye kommuneloven skal tre i kraft fra 1. januar 1993, det vil si i valgperioden. Det er således grunn til å tro at de fleste kommuner/fylkeskommuner vil være varsomme med å iverksette større endringer før neste valgperiode starter. Etter § 16 i departementets lovforslag vil det si høsten 1995. Og uansett vil mange kommuner/fylkeskommuner trenge noe tid for å finne fram til nye styringsstrukturer og nye rutiner, og sette dem ut i livet.

En annen usikkerhetsfaktor er forholdet til *særlovgivningen*. Her vil virkningene være avhengig av hvilke lovgivningsmessige løsninger som velges, det vil si i hvilken grad bestemmelser om organisatoriske og administrative bindinger i særlovgivningen blir opphevet eller endret. Departementets forslag til ny kommunelov innebærer således ingen konkrete forslag til endringer i særlovgivningen, se kap. 15.

Generelt må det likevel kunne konstateres

- at kommunene/fylkeskommunene vil få større muligheter enn i dag til rasjonalisering og effektivisering av virksomheten, og med muligheter for økonomiske besparelser som følge av dette
- at den statlige styring av kommunesektoren dels vil bli nedtonet og dels omlagt, noe som vil kunne resultere i administrative forenklinger og økonomiske besparelser.

17.2 VIRKNINGER AV FORSLAGET TIL NY KOMMUNELOV**17.2.1 Kommuner og fylkeskommuner**

Forslaget til ny kommunelov innebærer at det blir færre lovbestemte bindinger når det gjelder organisatoriske og administrative forhold, sammenliknet med de gjeldende kommunelover. Lovforslaget har f.eks. ingen krav om eller forutsetninger om at det skal opprettes nye stillinger. Det er lagt vekt på å utvikle et fleksibelt system for den interne styringsstrukturen, med betydelig rom for forenkling og lokale tilpasninger. I dette ligger også en innebygd mulighet for etablering av ordninger med målstyring og resultatansvar internt i kommuner/fylkeskommuner, bl.a. gjennom en utvidet delegasjonsadgang og innføring av økonomiplan. Saksbehandlingsreglene er forenklet, bl.a. ved oppheving av kravet om $\frac{2}{3}$ flertall for såkalte «positive» vedtak i kommunestyret/fylkestinget. En rekke statlige godkjenningsordninger er dessuten sløyfet. Dette muliggjør raskere saksbehandling og at avgjørelser kan treffes raskere.

De innebygde muligheter i lovforslaget for fleksibilitet i styringssystemet og målstyring vil således kunne føre til administrative forenklinger og økonomiske besparelser gjennom en mer målrettet bruk av ressursene. Sannsynligvis vil dette først bli synliggjort over noe tid, se pkt. 17.1.

Av betydning for de økonomiske konsekvenser er også forslaget om innsnevring av adgangen for kommuner/fylkeskommuner til å stille garanti for andres økonomiske forpliktelser, særlig forbudet mot å stille garanti til næringsformål. Flere kommuner har i de senere år lidt store økonomiske tap som følge av at de har måttet innfri sitt garantiansvar i forbindelse med lån til næringsformål. Det er videre grunn til å forvente at de nye krav til interne kontrollordninger, særlig etablering av obligatoriske kontrollutvalg i alle kommuner/fylkeskommuner, og innføring av økonomiplan, vil føre til bedre økonomistyring.

Den økte vektlegging av den interne kontroll kan på den annen side i en del kommuner/fylkeskommuner nødvendigvis føre en styrking av revisoretaten. At alle folkevalgte skal ha rett til arbeidsgodtgjøring kan også føre til en økning av utgiftene, men det vil her antakelig dreie seg om nokså marginale økninger

og er avhengig av flere forhold - hvilken ordning som gjelder i den enkelte kommune/fylkeskommune i dag, antall folkevalgte organer man ønsker å ha og medlemstallet i disse organene samt hvilken størrelse på godtgjøringen som fastsettes. Innføring av informasjonsplikt for alle kommuner/fylkeskommuner, krav om økonomiplan, utvidet adgang til å gi de folkevalgte pensjon og dekke deres utgifter og økonomiske tap, vil også kunne føre til økte utgifter, men neppe av særlig omfang. Det er for øvrig viktig å understreke at hensikten med økonomiplanen nettopp er å bedre økonomistyringen og få til en bedre ressursanvendelse. En rekke kommuner/fylkeskommuner driver for øvrig allerede i dag med økonomisk langtidspanlegging og en til dels utstrakt informasjonsvirksomhet.

Det bør videre nevnes at det nye interne klagesystemet (for enkeltvedtak) vil kreve noe større ressursbruk, selv om det er vanskelig å si noe bestemt om hvor store ressurser det kan dreie seg om.

Det foregår i dag i mange kommuner/fylkeskommuner en omlegging av styringsstrukturen, både i form av forsøk med dispensasjon fra gjeldende lovgivning, men også innenfor rammene av gjeldende regelverk. Det er grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette og skyte fart som følge av ny kommunelov. Denne omleggingen vil i seg selv kreve økte ressurser på kort sikt, men målsettingen vil være å oppnå bedre og mer tilpassede styringssystemer og rutiner på lengre sikt.

Forslaget til ny kommunelov vil også få mer spesifikke konsekvenser for de to grupper av aktører internt i de enkelte kommuner/fylkeskommuner - de folkevalgte og de ansatte. Disse konsekvensene kommer i tillegg til de mer generelle virkninger som følge av av endringer i styringsstruktur m.v.

Når det gjelder de folkevalgte, legger lovforlaget opp til en bedring av deres arbeidsvilkår, bl.a. ved å gi alle folkevalgte rett til fri fra arbeid for å skjøtte møteplikten, utvide retten til dekning av utgifter og tap som følge av vervet, gi alle folkevalgte rett til arbeidsgodtgjøring og utvide adgangen til å gi folkevalgte pensjon. For øvrig vil lovforlaget kunne føre til visse endringer i de folkevalgtes rolle, særlig hvis kommunene/fylkeskommunene i økende grad går bort fra behandling av løpende enkeltsaker i folkevalgte organer og innfører målstyring og resultatoppfølging. Det kan videre være grunn til å framheve at lovforlaget tar sikte på å styrke likestillingen i kommunale/fylkeskommunale nemnder, ved å bygge inn hensynet til mest mulig lik kjønnsmessig representasjon i reglene om valg.

Overgang til større bruk av målstyring og resultatoppfølging vil også kunne påvirke de ansattes rolle. Særlig gjelder dette administrasjonssjefen, og også andre med ledende stillinger i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, ved at de i større grad enn i dag vil kunne bli gjort ansvarlig for sirte handlinger.

Lovforslaget åpner videre for at de ansatte kan gis medbestemmelse og medinnflytelse i ulike former. Kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at det av og blant de ansatte skal velges medlemmer til styret kommunale/fylkeskommunale bedrifter/institusjoner og til styret for inter(fylkes)kommunale tiltak. Det åpnes også adgang til å gi de ansatte særskilt medbestemmelsesrett og medinnflytelse i saker som gjelder forholdet mellom kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. For det første kan det opprettes parts sammensatte utvalg med representanter for både kommunen/fylkeskommunen (arbeidsgiversiden) og de ansatte. For det andre gis de ansatte møterett i alle nemnder, når disse behandler slike saker som nevnt. - De foreslåtte lovregler om de ansattes medbestemmelse og medinnflytelse vil neppe få særlige administrative eller økonomiske konsekvenser, bl.a. fordi disse reglene i stor grad bygger på det gjeldende regelverk og den praksis som gjelder i dag.

17.2.2 Staten

Forslaget til ny kommunelov instituerer i liten grad nye, spesielle ordninger som staten skal administrere eller bære utgiftene til. Omleggingen av fylkesmannens automatiske legalitetskontroll til en ordning med lovlighetsklage og adgang for staten til å gripe inn overfor ulovlige vedtak av eget tiltak kan imidlertid føre til økt ressursbruk for staten. Det er vanskelig å si noe bestemt om virkningene før disse ordningene har virket i noen tid, men antakelig vil det her være tale om mer marginale økninger av ressursbruken. Tilsynnemnda - som skal tre i funksjon ved betalingsinnstilling i en kommune/fylkeskommune - er også en nyskapning som staten skal administrere og bære utgiftene til. Staten skal dessuten i en overgangsperiode føre et skjerpet tilsyn med en kommune/fylkeskommune som har hatt betalingsinnstilling, bl.a. ved godkjenning av økonomiplan og årsbudsjett. Det er likevel grunn til å tro at betalingsinnstilling også i framtiden vil forekomme meget sjelden, slik at de økonomisk/administrative konsekvenser av de nye reglene om betalingsinnstilling vil være marginale i praksis.

Opphevingen av statlige godkjenningsord-

ninger i forslaget til ny kommunelov vil på den ene side virke ressursbesparende og forkorte saksbehandlingstiden. På den annen side vil dette føre til at den statlige styringen reduseres. Det er imidlertid her tale om oppheving av bestemmelser som må anses som unødige, sett ut fra et statlig styringsbehov. Det er også viktig å merke seg at viktige kontrollinstrumenter opprettholdes - legalitetskontrollen med årsbudsjettet samt godkjenning av låneopptak og garantistillelse. I tillegg kommer omleggingen av legalitetskontrollen, bl.a. ved at staten gis adgang til å gripe inn overfor ulovlige vedtak. Det er også viktig å peke på styrkingen av den interne kontroll i kommuner/fylkeskommuner og innføring av økonomiplan.

17.2.3 Innbyggerne

Et sentralt siktemål med forslaget til ny kommunelov er å legge forholdene til rette for et best mulig tjenestetilbud til innbyggerne i kommunen/fylkeskommunen. Større fleksibilitet i styringssystemet, innebygde muligheter for bedre og mer effektiv utnyttelse av ressursene, forenklinger i saksbehandlingen og mulighet for raskere avgjørelser, må ses som konkrete utslag av dette siktemålet.

Et annet viktig siktemål er å skape større kunnskap om og forståelse for kommunale spørsmål og stimulere til debatt. Som ledd i denne målsettingen fastsetter forslaget til ny kommunelov at alle kommuner/fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet og legge forholdene til rette for offentlig innsyn i kommunale/fylkeskommunale saker. Lovforslaget fastsetter også at åpne møter skal gjelde som hovedprinsipp for alle folkevalgte organer.

Videre vil innbyggernes rettssikkerhet bli styrket som følge av lovforslaget. Alle enkeltvedtak skal heretter kunne påklages og undergis ny behandling - ikke bare enkeltvedtak truffet av kommunale/fylkeskommunale organer opprettet i medhold av særlov, slik ordningen er i dag.

17.3 ENDRINGER I SÆRLOVGIVNINGEN

Denne proposisjonen inneholder som tidligere nevnt ikke konkrete forslag til endringer i særlovgivningen. Det trekkes i stedet opp visse retningslinjer for en senere harmonisering av særlovgivningen til den nye kommuneloven. Dersom disse retningslinjene blir lagt til grunn for gjennomgangen i særlovgiv-

ningen, vil dette føre til en forsterkning av de virkningene for kommuner/fylkeskommuner og for staten som er omtalt i pkt. 17.1 og 2 foran.

For *kommunenes/fylkeskommunenes* vedkommende vil konsekvensene bli at organisasjonsfriheten økes i betydelig grad, i første rekke dersom lovbestemmelsene om (de obligatoriske) særlovnemndene oppheves. Kommunene/fylkeskommunene vil dermed få enda større muligheter for å tilpasse styringssystemet til de lokale forhold og forutsetninger. Harmonisering av særlovgivningen til den nye kommuneloven etter de skisserte retningslinjer vil også skape det nødvendige grunnlaget for mer helhetlig styring av den enkelte kommune/fylkeskommune, politisk så vel som administrativt. Nedtoning av statlig tilsyn/kontroll gjennom oppheving av ordninger som anses unødige, særlig unødige godkjenningsordninger, vil bl.a. føre til raskere saksbehandling og raskere avgjørelser på mange forvaltningsområder og ytterligere bidra til å markere det lokale folkestyret. Departementet vil også peke på de muligheter for forenkling og større fleksibilitet som ligger i oppheving/endring av bestemmelser som fastsetter unødig detaljerte rettigheter og standardkrav.

For *statens* vedkommende vil endringer i særlovgivningen etter de skisserte retningslinjer kunne føre til administrative forenklinger og ressursbesparelser. Dette er imidlertid - på samme måte som for kommunesektoren - avhengig av hvor langt man vil gå i retning av å nedtone den statlige styringen gjennom særlovgivningen.

De administrative forenklinger og ressursbesparelser som kan oppnås må i det enkelte tilfelle vurderes opp mot behovet for statlig styring av kommunesektoren. Det er i denne forbindelse et sentralt poeng å finne fram til den optimale balanse mellom de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

Ledetråden i de foreslåtte retningslinjer for harmonisering av særlovgivningen til den nye kommuneloven er at det bare tas sikte på å oppheve eller endre særlovbestemmelser som anses *unødige*. Hva som representerer unødig statlig detaljstyring av kommunesektoren, kan det være delte meninger om. De foreslåtte retningslinjer forutsetter en konkret gjennomgang av de aktuelle bestemmelser. Før en slik gjennomgang har funnet sted, og det er klarlagt hvilke særlovbestemmelser som man vil oppheve eller endre, er det vanskelig å si noe mer konkret om hva de administrative og økonomiske konsekvenser vil bli - både for kommunesektoren og for staten.

17.4 OPPFØLGNING

Forslaget til ny kommunelov og de foreslåtte retningslinjer for harmonisering av særlovgivningen til kommuneloven bryter på vesentlige punkter med den gjeldende lovgivning om kommuner og fylkeskommuner. Departementet er enig med Kommunelovutvalget i - jf. kap. 23 i NOU 1990:13 - at det er både ønskelig og nødvendig å kunne registrere hva som rent faktisk blir konsekvensene av endringene i kommunallovgevingen, og vurdere hvilke slutninger man skal trekke av dette.

Det er ikke minst viktig med sikte på endringer i regelverket, slik at kommunallovgevingen til enhver tid er mest mulig i takt med samfunnsutviklingen og de behov som gjør seg gjeldende.

Departementet har planer om å utvikle et program for oppfølging av den nye kommuneloven, basert på en samlet registrering og vurdering av virkningene. Det vil i denne forbindelse være nødvendig å inngå samarbeid med aktuelle forskningsinstitusjoner.

KAPITTEL 18

Merknader til utkast til ny lov om kommuner og fylkeskommuner og til endringer i andre lover

Dette kapitlet omfatter lovtekst med merknader til de enkelte paragrafer. Den samlede lovtekst er tatt inn til slutt i kapitlet.

I merknadene til de enkelte paragrafer er det innledningsvis henvist til:

- De aktuelle kapitler i de alminnelige motiver - det vil si til de foranstående kapitler i proposisjonen - hvor det er gjort nærmere rede for bakgrunnen og formålet med lovforslaget
- De korresponderende paragrafer i Kommunelovutvalgets lovforslag (NOU-forslaget)
- De korresponderende paragrafer i de gjeldende kommunelover. (Fortkortelsene kl. og fkl. står for henholdsvis kommuneloven og fylkeskommuneloven.)

Merknadene er relativt kortfattede. De tar i første rekke sikte på å presisere det viktigste når det gjelder meningsinnholdet, peke på aktuelle avvik fra NOU-forslaget og si noe om forholdet til gjeldende bestemmelser. At merknadene er kortfattede, skyldes bl.a. at departementets lovforslag i stor utstrekning bygger på NOU-forslaget, som har meget omfattende merknader til de enkelte paragrafer - se nærmere NOU 1990:13 kap. 25.

Det vises for øvrig til Vedlegg, hvor det er utarbeidet en sammenstilling av paragrafene i departementets lovforslag, NOU-forslaget og de gjeldende kommunelover.

UTKAST TIL LOV OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER (KOMMUNELOVEN)**Kapittel 1.****LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE. KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PLANLEGGING****§ 1. Lovens formål**

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap.

Til § 1:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 4.2 og 4.3
- NOU-forslaget: § 1
- Gjeldende kommunelover: Ingen tilsvarende bestemmelse

§ 1 er identisk med NOU-forslaget. Paragrafen er helt ny i forhold til de gjeldende kommunelover, men bygger på de samme ulovfestede hensyn som disse.

Det er tre sentrale hensyn som ligger til grunn for § 1:

- Hensynet til det lokale demokrati («...funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre...»)
- Hensynet til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å kunne gi et best mulig tjenestetilbud («... en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser...»)
- Hensynet til overordnede nasjonale (statlige) interesser («...innenfor rammen av det nasjonale fellesskap.») Slike nasjonale interesser kan bl.a. være rettssikkerhets-, hensynet til likeverdighet i tjenestetilbud, miljøvern- og hensynet til en bærekraftig utvikling i kommuner/fylkeskommuner.

Flere lover av sentral betydning for kommuner/fylkeskommuner har egne formålsbestemmelser, f.eks. grunnskoleloven § 1. Disse bestemmelsene har selvstendig betydning ved siden av kommuneloven § 1, og vil dermed supplere og utfylle denne.

§ 2. Lovens virkeområde

Denne lov gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover.

Til § 2:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 4.4
- NOU-forslaget: § 2
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 1/fkl. § 2

§ 2 er identisk med NOU-forslaget § 1, og bygger i utgangspunktet på gjeldende rett.

§ 2 omfatter all kommunal/fylkeskommunal virksomhet - uavhengig av om virksomheten er lovpålagt eller ikke. Det vil si at kommuneloven i sin alminnelighet gjelder, hvis det ikke etter særlov er uttrykkelig fastsatt eller klart forutsatt at andre regler skal gjelde. Tvilstilfelle må med andre ord som utgangspunkt avgjøres i favør av kommuneloven.

§ 2 fastsetter ingen begrensninger i hvilke oppgaver kommunene/fylkeskommunene kan ta på seg. Som hittil vil de kunne påta seg enhver oppgave, så langt dette ikke strider mot lov eller ulovfestede prinsipper. Det vil også fortsatt være slik at staten ikke uten hjemmel i lov kan pålegge kommuner/fylkeskommuner bestemte oppgaver.

§ 3. Kommuneinndeling. Kommunenavn

1. Hver kommune hører til ett fylke. Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune.
2. Endring i den kommunale og fylkeskommunale inndeling avgjøres etter regler fastsatt i lov.
3. Endring i en kommunes navn avgjøres av Kongen.

Før navnespørsmålet avgjøres skal uttalelse innhentes fra den eller de berørte kommuner.

4. Fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket.

Til § 3:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 4.5 og 4.6
- NOU-forslaget: § 3
- Gjeldende kommunelover: kl. § 2/fkl. § 3

§ 3 er i hovedsak i samsvar med NOU-forslaget. Nytt er i første rekke at det ikke tas inn særskilte regler om kommuners og fylkeskommuners navn i henholdsvis kommuneinndelingsloven av 1956 og i loven av 1918 om rikets inndelingsnavn. § 3 bygger for øvrig i stor grad på gjeldende rett.

Nr. 1 fastsetter ikke noe annet og mer enn at enhver kommune tilhører et bestemt fylke, og at en fylkeskommune har sammenfallende grenser med det tilsvarende fylket.

Med «lov» i nr. 2 siktes det til kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956, som har nærmere regler om prosedyren for og gjennomføringen av endringer i den kommunale inndeling, og lov av 14. august 1918 om forandring av rikets inndelingsnavn, som bl.a. har nærmere regler om inndelingen i fylker.

I nr. 3 tas i sin helhet inn de regler som skal gjelde for kommuners navn. Bestemmelsen

fastsetter at navnespørsmålet alltid skal avgjøres av Kongen, også i de tilfelle hvor en sak om kommuneinndelingen behandles av Stortinget etter kommuneinndelingsloven. I det sistnevnte tilfelle vil navnespørsmålet bli avgjort av Kongen etter at Stortinget har truffet vedtak i inndelingssaken.

Bestemmelsen innebærer ingen endring i gjeldende praksis om at det i alminnelighet søkes unngått å gi en kommune et dobbeltnavn, med mindre det gjelder kommuner med stor samisk befolkning. I de sistnevnte tilfelle vil det være kurant at kommunen får dobbeltnavn - norsk/samisk.

Andre ledd i nr. 3 forutsetter at den eller de berørte kommuner alltid skal gis anledning til å uttale seg før navnespørsmålet avgjøres.

Etter nr. 4 følger en fylkeskommunes navn automatisk av vedkommende fylkes, jf. den nevnte lov av 14. august 1918.

§ 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet

Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Til § 4:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 14.2
- NOU-forslaget: § 4
- Gjeldende kommunelover: Ingen tilsvarende bestemmelse

§ 4 er identisk med NOU-forslaget, men er helt ny i forhold til de gjeldende kommunelover.

§ 4 pålegger kommuner/fylkeskommuner en alminnelig plikt til å drive informasjon av eget tiltak. Hva informasjonen skal bestå i, hvor omfattende den skal være og hvordan den skal skje, avgjør kommunene/fylkeskommunene selv - ut fra de lokale behov og tilgjengelige ressurser. Det vil imidlertid være i strid med loven om kommunene/fylkeskommunene helt unnlater å informere eller begrenser informasjonsvirksomheten i ekstrem grad.

Informasjonsplikten etter § 4 representerer ellers et supplement til informasjonsreglene i særlovgivningen, se f.eks. plan- og bygningsloven § 16.

§ 4 fastsetter også at kommuner/fylkeskommuner skal legge forholdene til rette for at publikum kan få innsyn i kommunale/fylkeskommunale dokumenter. Bestemmelsen representerer imidlertid ingen utvidelse av pu-

blikums rett til dokumentinnsyn etter offentlighetslovens regler; den representerer snarene en særlig oppfordring til kommuner/fylkeskommuner om å være romslige i sin praktisering av «mer-offentlighet», jf. offentlighetsloven § 2 siste ledd.

§ 5. Kommunal og fylkeskommunal planlegging

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en fylkesplan. Fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.
2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.
3. Nærmere bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging gis ved lov.

Til § 5:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 8
- NOU-forslaget: § 5
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 50a/fkl. § 47 a

§ 5 er identisk med NOU-forslaget § 5, og bygger på de gjeldende bestemmelser i kommunelovene.

Bestemmelsen fastslår at kommuner/fylkeskommuner har en alminnelig plikt til å drive planlegging, men har ingen selvstendig betydning ved siden av særlovgivningens regler om planlegging, jf. henvisningen i nr. 3. Den mest sentrale planlov er plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.

Det vises ellers til kap. 8 i denne lov, som fastsetter særlige regler om økonomiplan (langtidsbudsjett).

Kapittel 2.

DE KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE ORGANER

§ 6. Kommunestyre og fylkesting

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Til § 6:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.1.3
- NOU-forslaget: § 6

- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 3 og 19/ fkl. §§ 4 og 21

§ 6 er identisk med NOU-forslaget § 6 og fastslår kommunestyrets og fylkestingets posisjon som de øverste og styrende organer i kommuner og fylkeskommuner.

Kommunestyret/fylkestinget fatter vedtak på vegne av kommunen/fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov, dvs. at bestemmelsen viker i den utstrekning det er fastsatt i særlov at myndighet er lagt til bestemte organer innen kommunen/fylkeskommunen, f.eks. særlovnemnder.

Kommunestyret/fylkestinget kan videre ved delegasjonsvedtak legge myndighet til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen. Loven gir kommunestyret/fylkestinget vid adgang til å delegerer myndighet til underliggende organer, se §§ 9, 10, 11, 12 og 25. Forbud mot delegasjon er fastslått i de enkelte aktuelle bestemmelsene ved at formuleringen «kommunestyret/fylkestinget kan selv» eller «kommunestyret/fylkestinget velger selv» er brukt.

Delegasjon av myndighet innebærer ikke frasingelse av myndighet. Den myndighet som delegeres kan når som helst tas tilbake, og det delegerende organ vil alltid ha mulighet til selv å treffe vedtak på vedkommende saksområde uten å måtte tilbakekalle den generelle delegasjonsbeslutning. Det delegerende organ kan også fastsette retningslinjer for hvordan myndigheten skal utøves, både ved generelle retningslinjer og ved f.eks. å stille krav om at visse vedtak skal treffes med kvalifisert flertall. Dette er ikke særskilt lovregulert, men ligger implisitt i de alminnelige, ulovfestede regler for delegasjon. I dette ligger også at det delegerende organ kan omgjøre de vedtak som treffes i samme utstrekning som det kan omgjøre sine egne vedtak.

Bestemmelsen innebærer ingen endring i forhold til gjeldende rett, men fanger opp essensen i kommuneloven § 19 og fylkeskommuneloven § 21. Det anses ikke nødvendig å fastsette eksplisitt i loven at kommunestyret/fylkestinget skal ha bevilgningsretten og beskatningsretten fordi dette følger av kommunestyrets/fylkestingets posisjon som de øverste organer i kommunen/fylkeskommunen.

Kommunestyret/fylkestinget er de eneste obligatoriske organer med generell kompetanse. Andre påbudte folkevalgte organer er administrasjonsutvalg (§25), kontrollutvalg (§ 60), nemnd som skal legge fram innstilling til årsbudsjett og økonomiplan (§§ 44 og 45) og ordfører/fylkesordfører (§ 8). I kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisme erstattes ordfører/fylkesordfører-

vervet av vervet som leder av kommunestyret/fylkestinget, se kap. 3. I tillegg må alle kommuner og fylkeskommuner ha en administrasjonssjef (§ 22) eller eventuelt kommuneråd/fylkesråd (§ 18).

§ 7. Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning

1. Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i lov. Fylkestingets medlemmer velges av de stemmeberettigede innbyggere i fylket etter regler fastsatt i lov. Valget gjelder for fire år.
2. Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:
 - a. ikke over 5 000 innbyggere, minst 11.
 - b. over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19.
 - c. over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27.
 - d. over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35.
 - e. over 100 000 innbyggere, minst 43.
 Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for fylkeskommuner med:
 - a. ikke over 150 000 innbyggere, minst 19.
 - b. over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, minst 27.
 - c. over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, minst 35.
 - d. Over 300 000 innbyggere, minst 43.
3. Endring av medlemstallet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i løpet av de tre første år av valgperioden, med virkning fra kommende valgperiode.
4. Avgjørende for minste lovlige medlemstall er innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen ved nest siste årsskifte før valget. Viser det seg at medlemstallet på dette tidspunkt er for lite i forhold til antall innbyggere, uten at det er truffet noe vedtak om en utvidelse, økes medlemstallet til lovens minimum ved neste valg.

Til § 7:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.1.3
- NOU-forslaget: § 7
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 4/fkl. § 5

§ 7 bygger på NOU-forslaget § 7, men avviker fra dette ved at nr. 2 er i samsvar med mindretallsforslaget fra utvalgets medlem Fevolden. I tillegg er nr. 4 ny i forhold til NOU-forslaget.

Etter nr. 2 skal kommunestyrets og fylkes-

tingets medlemstall fastsettes til et ulike tall som er avhengig av innbyggertallet i kommunen/fylkeskommunen. Bestemmelsen fastsetter minimum for medlemstallet, men ikke maksimumstall. Kommunestyret/fylkestinget kan således fritt fastsette medlemstallet utover lovens minimum. Vedtak om medlemstall treffes med alminnelig flertall, jf. § 31.

Nr. 3 innebærer at myndighet til å gjøre vedtak om endringer i kommunestyrets/fylkestingets medlemstall ikke kan delegeres. Kommunestyret/fylkestinget må vedta endringer i medlemstallet senest 31. desember året før valget for å sikre at endringen ikke skaper problemer for partienes nominasjoner og for valgforberedelsene.

Nr. 4 første setning er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen i andre setning avklarer hva som skal skje hvis kommunestyret/fylkestinget ikke har gjort vedtak om endringer i medlemstallet i et tilfelle hvor innbyggertallet har steget så mye at minimum for medlemstallet blir et annet. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende kommunelover.

§ 8. Ordfører. Fylkesordfører. Varaordfører

1. Kommunestyret velger selv blant sine medlemmer ordfører og varaordfører. Fylkestinget velger selv blant sine medlemmer fylkesordfører og varaordfører. Valget foretas for hele valgperioden. Den som har vært ordfører eller fylkesordfører de siste fire år, kan nekte valg. Krav om fritak må fremsettes før valget foretas.
2. Trer ordføreren eller fylkesordføreren midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp som ordfører eller fylkesordfører, og det velges midlertidig ny varaordfører. Trer ordfører eller fylkesordfører endelig ut av sitt verv, foretas nyvalg.
3. Ordfører og fylkesordfører leder møtene i kommunestyret og fylkestinget. Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.
4. Ordfører og fylkesordfører har møte- og talerett i alle andre kommunale eller fylkeskommunale organer, men har bare stemmerett og forslagsrett hvis han eller hun er valgt medlem. Ordfører og fylkesordfører kan la seg representere ved annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget i organer hvor han eller hun ikke er medlem.

Til § 8:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.1.6 og 5.1.7
- NOU-forslaget: § 8

- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 3, 8, 10, 32, 33, 34/fkl. §§ 4, 8, 10, 34-37

Bestemmelsen er i store trekk identisk med § 8 i NOU-forslaget bortsett fra at delegasjonsbestemmelsen i NOU-forslaget nr. 5 er sløyfet. I tillegg er ordet «selv» føyet til i nr. 1 første og andre setning for å understreke at myndigheten til å velge ordfører/fylkesordfører ikke kan delegeres.

§ 8 bygger i hovedsak på gjeldende rett, men med enkelte endringer, bl.a. i nr. 2 og 4. Videre er enkelte bestemmelser i gjeldende kommunelover, f.eks. bestemmelsen om at varaordfører/fylkesvaraordfører overtar møteledelsen hvis ordfører/fylkesordfører har forfall, ansett som overflødige og er derfor ikke videreført.

Etter nr. 1 skal både ordfører/varaordfører og fylkesordfører/fylkesvaraordfører velges for 4 år på samme måte som for fylkesordfører i dag. Forøvrig er bestemmelsen i samsvar med gjeldende rett. I kommuner/fylkeskommuner som har innført parlamentarisme erstattes ordfører/fylkesordfører med en kommunestyre- eller fylkestingsleder med mer begrensede funksjoner, se § 20.

Nr. 2 er identisk med NOU-forslaget og ny i forhold til gjeldende rett. Bestemmelsen innebærer at det i alle tilfeller hvor ordfører/fylkesordfører trer *endelig* ut av vervet skal foretas nyvalg. Det er imidlertid ikke noe i veien for at varaordfører/fylkesvaraordfører velges som ny ordfører/fylkesordfører. Tilsvarende skal det velges ny varaordfører hvis varaordføreren trer *endelig* ut av vervet. Det anses ikke nødvendig at dette sies uttrykkelig i loven fordi det følger av nr. 1 at det skal være valgt en varaordfører i kommunen/fylkeskommunen som stedfortreder for ordfører/fylkesordfører.

Ordførerens/fylkesordførerens funksjon som kommunens/fylkeskommunens rettslige representant med kompetanse til å underskrive på kommunens/fylkeskommunens vegne etter nr. 3 medfører - som etter gjeldende kommunelover - ikke i seg selv noen kompetanse til å treffe vedtak eller inngå bindende avtale. Spørsmålet om kommunen/fylkeskommunen blir bundet hvis ordfører/fylkesordfører går utover sin kompetanse her, må på samme måte som i dag - avgjøres utfra den forvaltningsrettslige og kontraktsrettslige ugyldighetslære, avhengig av disposisjonens karakter. Tilsvarende gjelder spørsmål om eventuelt erstatningsansvar eller andre rettsvirkninger av kompetanseoverskridelsen.

Etter nr. 4 har ordfører/fylkesordfører ikke forslagsrett når han eller hun - i kraft av ordfører/fylkesordførervervet - møter i andre kom-

munale/fylkeskommunale organer, bare møte- og talerett. Dette er nytt i forhold til gjeldende regler og innebærer at ordfører/fylkesordfører ikke har rett til å kreve votering over sine forslag. Tilsvarende gjelder for administrasjonssjefen, se § 23. Bestemmelsen gir videre ordfører/fylkesordfører selvstendig kompetanse til å bestemme at han eller hun skal la seg representere av et annet kommunestyre- eller fylkestingsmedlem i utvalg, styrer og råd.

§ 9. Faste utvalg. Komitéer

1. **Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette faste utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer.**
2. **Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv området for de faste utvalgs virksomhet. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.**
3. **Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.**
4. **Utvalget kan gi lederen eller et arbeidsutvalg myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.**
5. **Kommunestyret og fylkestinget kan opprette komitéer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komitéens oppdrag.**
6. **Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge faste utvalg og komitéer. En komité kan også omorganiseres eller nedlegges av det organ som har fått myndighet til å opprette vedkommende komité.**

Til § 9:

Henvisninger:

- Almennelige motiver: Kap. 5.1.5 og 5.1.7
- NOU-forslaget: § 9
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 25, 28, 29, 31a, 31b/fkl. §§ 27, 30, 31, 33a, 33b

Bestemmelsen er identisk med NOU-forslaget § 9 og er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen innebærer imidlertid en utvidelse av adgangen til å delegerer myndighet i forhold til gjeldende regler.

Kommunestyret/fylkestinget bestemmer selv om og for hvilke formål det skal opprettes faste utvalg og fastsetter området for deres virksomhet.

Nr. 1 innebærer at myndighet til å opprette faste utvalg ikke kan delegeres.

Etter *nr. 2* kan kommunestyret/fylkestinget delegere avgjørelsesmyndighet til faste utvalg i alle saker som ikke er unntatt i lov. Forbud mot delegasjon vil bl.a. gjelde saker som har et klart overordnet styringsformål, f.eks. vedtakelse av kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett, se §§ 44 og 45. Det er videre ikke adgang til å delegere til faste utvalg myndighet til f.eks. å fastsette kommunestyrets/fylkestingets medlemstall (§ 7), vedta overgang til parlamentarisk styringsform (§ 17), velge ordfører/fylkesordfører (§ 8), opprette kommunedelsutvalg (§ 11), ansette administrasjonssjef (§ 22) eller velge kontrollutvalg (§ 60).

Nr. 3 innebærer at valg av medlemmer til faste utvalg ikke kan delegeres. Det samme gjelder myndighet til å foreta suppleringsvalg.

Nr. 4 er en videreføring av bestemmelsen i kommuneloven § 31a/fylkeskommuneloven § 33a. Bestemmelsen er imidlertid endret slik at faste utvalg kan delegere myndighet i alle tilfeller hvor kommunestyret/fylkestinget ikke har bestemt noe annet. Delegasjonsadgangen er knyttet til saker som ikke er av prinsipiell betydning, se nærmere om dette i § 23 som også inneholder bestemmelser om delegasjon av myndighet til administrasjonen.

Nr. 5 bygger på kommuneloven § 28/fylkeskommuneloven § 30. Kommunestyret/fylkestinget kan delegere til andre folkevalgte organer å opprette komiteer, jf. delegasjonshjemmelen i nr. 2 ovenfor og forøvrig §§ 10 og 11.

Nr. 6 er en videreføring av kommuneloven § 31b/fylkeskommuneloven § 33b. På samme måte som etter gjeldende regler må en eventuell utskifting av medlemmer i valgperioden skje ved nyvalg på samtlige medlemmer, medmindre vilkårene for suspensjon fra vervet er tilstede.

§ 10. Styre for bedrift, institusjon o.l.

1. **Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette eget styre for kommunale eller fylkeskommunale bedrifter, institusjoner o.l. Slike styre skal ha minst tre medlemmer.**
2. **Kommunestyret og fylkestinget gir bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan her fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte ved vedkommende bedrift eller institusjon eller av brukerne av en institusjon. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget.**
3. **Et slikt styre kan tildeles myndighet til å tref-**

fe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

4. **Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst omorganisere eller nedlegge slike styre.**

Til § 10:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.1.5 og 5.1.7
- NOU-forslaget: § 10
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 26, 29, 31a, 31b/flkl. §§ 28, 31, 33a, 33b

§ 10 bygger på § 10 i NOU-forslaget, men med enkelte endringer i nr. 2.

Bestemmelsen innebærer at det etableres et klart skille mellom faste utvalg med medlemmer valgt på politisk grunnlag og styre med mer driftspregede oppgaver for bedrifter og institusjoner. Med institusjoner siktes det til virksomheter som etter sitt formål ikke tar sikte på økonomisk gevinst, men primært på å gi et visst servicetilbud, f.eks. barnehager, sykehjem osv. Dette i motsetning til bedrifter som vanligvis vil være virksomheter med et mer forretningsmessig preg. Bestemmelsen forutsetter at den politiske ledelse og kontroll med virksomheten skal ligge til politisk valgte organer, mens selve driftsledelsen kan legges til et styre med faglig og administrativ kompetanse.

Nr. 1 innebærer at myndigheten til å bestemme at det skal opprettes bedrifts- og institusjonsstyre ikke kan delegeres. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det etableres et felles styre for flere bedrifter eller institusjoner hvis det er ønskelig.

Nr. 2 åpner for at kommunestyret/fylkestinget kan overlate valget av medlemmer til bedrifts- og institusjonsstyre til administrasjonen, til de ansatte og til brukerne av en institusjon. De forskjellige alternativene kan kombineres, men oppregningen er uttømmende i den forstand at medlemmer som ikke er valgt på en av de måter som er nevnt over, må velges av kommunestyret/fylkestinget eller etter delegasjonsvedtak av et fast utvalg, kommuneråd eller fylkesråd.

Etter *nr. 3* kan styret delegeres myndighet til å avgjøre saker som gjelder virksomhetens drift og organisering. Dette innebærer at kompetansen må anses begrenset til det som naturlig faller inn under ledelsen av virksomheten, utfra eksisterende bestemmelser om bedriften/institusjonen og gitte økonomiske rammer. Avgjørelsesmyndighet i mer prinsipielle og potensielt politisk kontroversielle spørsmål angående forholdet til brukere, større investeringer eller omlegging av virksomheten kan ikke delegeres til styret, men må

avgjøres av kommunestyret/fylkestinget eventuelt et fast utvalg eller kommuneråd/fylkesråd som har fått delegert slik myndighet. Den nærmere avgrensning av styrets kompetanse må foretas konkret ved reglement og instruks.

Etter nr. 4 kan bedrifts- og institusjonsstyrene nedlegges og omorganiseres i valgperioden på samme måte som faste utvalg.

§ 11. Kommunedsutvalg

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedsutvalg for deler av kommunen.
2. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedsutvalget kan gi lederen eller et arbeidsutvalg 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.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedsutvalg.

Til § 11:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.1.5 og 5.1.7
- NOU-forslaget: § 11
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 25, 28, 29, 31a, 31b/fkl. §§ 27, 30, 31, 33a, 33b

Bestemmelsen bygger i store trekk på § 11 i NOU-forslaget, men reglene om direkte valg til kommunedsutvalg i NOU-forslaget nr. 2 andre ledd og nr. 5 andre setning er sløyfet. Adgangen til å opprette kommunedsutvalg gjelder bare for kommuner.

Nr. 1 og 2 innebærer at myndighet til å opprette kommunedsutvalg og velge utvalgenes medlemmer ikke kan delegeres.

Etter nr. 3 kan kommunedsutvalg i alle saker som gjelder kommunedelen delegeres den samme myndighet som faste utvalg. Delegasjon av myndighet fritar imidlertid ikke de sentrale folkevalgte organer i kommunen for det overordnede politiske og administrative ansvaret for virksomheten i kommunedsutvalgene. Saker som gjelder økonomisk og fysisk planlegging, investeringer og andre oppgaver som krever et helhetssyn på kommunens forvaltning vil ikke kunne delegeres til kommunedelnivå.

Nr. 4 innebærer at kommunedsutvalgene

kan delegerer myndighet internt i utvalget på samme måte som faste utvalg.

Etter nr. 5 kan kommunedsutvalg - på samme måte som faste utvalg - nedlegges og omorganiseres i valgperioden.

§ 12. Utvidet myndighet i haste-saker

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet 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.
2. Ordfører og fylkesordfører kan treffe vedtak i en sak hvis det ikke er tid til å innkalle organ som har myndighet etter nr. 1. Den samme myndighet har leder for kommuneråd eller fylkesråd hvor det er innført parlamentarisk styringsform.
3. Melding om vedtak truffet i medhold av denne paragraf forelegges vedkommende organ i dets neste møte.

Til § 12:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.1.7
- NOU-forslaget: § 12
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 22/fkl. § 24

§ 12 er identisk med NOU-forslaget § 12, men med enkelte redaksjonelle endringer. Bestemmelsen bygger på gjeldende bestemmelser i kommuneloven/fylkeskommuneloven, men representerer en utvidelse i forhold til disse ved at hastebestemmelsen også skal gjelde for andre folkevalgte organer enn kommunestyret/fylkestinget og ved innføring av subsidiær hastekompetanse for ordfører/fylkesordfører i nr. 2.

Etter nr. 1 er det opp til kommunestyret/fylkestinget å fatte vedtak om at et fast utvalg, eventuelt kommunerådet/fylkesrådet, skal ha kompetanse i hastesaker.

Bruk av hastekompetansen er knyttet til tilfeller hvor det ikke er tid til å innkalle det organet som har myndighet i saken. Dette innebærer at det bare er i de situasjoner hvor det er fysisk umulig å få sammenkalt det kompetente organ, at hastekompetanse kan brukes. Var det mulig å sammenkalle rett organ, er vedtaket truffet av galt organ, og dette vil kunne bety at det er ugyldig. Behovet for å benytte hastekompetanse vil reduseres hvis kommunestyret/fylkestinget benytter adgangen til å delegerer myndighet til andre organer fullt ut. Tilsvarende vil bestemmelsene i § 30 om fjernmøte og sirkulasjon i nemndene kunne redusere behovet for å benytte hastekompetanse her.

Nr. 2 gir ordfører/fylkesordfører en alminnelig subsidiær hastekompetanse i saker hvor det ikke er tid til å innkalle det organ som har kompetanse i saken eller et fast utvalg med hastekompetanse. Nr. 1 og 2 sett i sammenheng innebærer at ordfører/fylkesordfører også har kompetanse til å fatte vedtak i hastesaker i tilfeller hvor kommunestyret/fylkestinget ikke har gjort vedtak etter nr. 1.

Varaordfører har tilsvarende kompetanse som ordfører/fylkesordfører ved dennes forfall. I kommuner/fylkeskommuner som har innført parlamentarisme, vil hastekompetansen ligge til kommunerådets/fylkesrådets leder.

Kompetanse etter denne bestemmelsen må brukes med meget stor varsomhet og det forutsettes at ordfører/fylkesordfører - i den utstrekning det er mulig - rådfører seg med ledende folkevalgte i de partier som er representert i vedkommende organ før vedtak fattes.

Bestemmelsen i nr. 3 er i samsvar med gjeldende regler i kommuneloven § 22/fylkeskommuneloven § 24 om formannskapet/fylkesutvalgets hastekompetanse.

§ 13. Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg

1. Ved valg til

- faste utvalg
- kommunedelsutvalg
- kontrollutvalg
- kommuneråd og fylkesråd
- kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover

gjelder følgende regler:

- 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.

Den som ikke har nådd stemmerettsalder, er valgbar, men ikke pliktig til å ta imot valg.

- b. Utelukket fra valg er fylkesmannen, assisterende fylkesmann, og den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er leder av forvaltningsgren eller foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.

- c. Rett til å kreve seg fritatt for valg har den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, samt den som har gjort tjeneste som medlem av vedkommende organ de siste fire år. Den som er medlem av et parti som er registrert etter valgloven § 17, kan nekte valg

på grunnlag av listeforslag som ikke er framsatt av dette partiet.

2. Den som har tapt sin stemmerett eller foretar revisjon for vedkommende kommune eller fylkeskommune, er utelukket fra valg til også andre folkevalgte organer enn nevnt i nr. 1.
3. En kandidat som ellers ville være utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar, hvis han eller hun har fratrudd stillingen når organet trer i funksjon.

Til § 13:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 7.2
- NOU-forslaget: § 13
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 30/fkl. § 32

§ 13 bygger på NOU-forslaget § 13, men avviker fra dette ved at reglene om valgbarhet m.v. til kommunestyre/fylkesting ikke er tatt inn. Departementet foreslår at disse reglene fortsatt skal stå i valgloven, jf. valgloven §§ 13 og 14. Dessuten er nr. 2 ny, og hele §'en er redigert på en noe annen måte enn i NOU-forslaget.

For medlemmer av kontrollutvalg gjelder det særlige regler. Disse reglene skjerper kravene til valgbarhet, se § 61. Om ansattes representasjon i folkevalgte organer, se §§ 10 nr. 2, 25 og 26. Medlemmer av kommuneråd/fylkesråd etter en parlamentarisk styreform kan ikke samtidig være medlem av andre folkevalgte organer, se § 18.

Plikt til å ta imot valg gjelder bare for valg til de organer som er regnet opp i nr. 1. For andre organer gjelder det ingen slik lovbestemt plikt, f.eks. ved valg til styre for kommunal/fylkeskommunal bedrift; det følger indirekte av nr. 2. Dette er nytt i forhold til de gjeldende regler, men ellers er reglene i nr. 1 svært lik disse - både når det gjelder hvem som er utelukket og hvem som kan fritas.

Hvis en person som kan fritas likevel sier seg villig til å ta imot valg, og han/hun blir valgt, vil vedkommende ha plikt til å fungere i vervet. En tilsvarende plikt vil også gjelde for personer som tar imot valg til organer nevnt i nr. 2.

Etter nr. 2 står altså kommunen/fylkeskommunen i utgangspunktet fritt til å bestemme hvem som skal velges, ubundet av de valgbarhetsregler som gjelder for de i nr. 1 nevnte organer. Dette må også gjelde for driftsstyrer og komiteer som opprettes i medhold av særlover, hvis ikke vedkommende særlov fastsetter noe annet. Det vil derfor ikke være noe til hinder for at f.eks. administrasjonssjefen velges inn i styret for en kommunal institusjon, eller at det til et slikt styre velges en person som ikke er bosatt i kommunen/fylkeskom-

munen. To personkategorier er likevel unntatt fra valg etter nr. 2. Det gjelder for det første den som foretar revisjon for kommunen/fylkeskommunen, og uavhengig av om vedkommende har et særlig ansvar for revisjonen av f.eks. vedkommende bedrift eller ikke. Slike personer er dermed utelukket fra valg til alle folkevalgte organer. For det andre er den som har tapt sin stemmerett utelukket etter nr. 2 - og også etter nr. 1.

Etter nr. 1 og 2 er enkelte personer utelukket fra valg på grunn av sin stilling. Gjeldende rett fastsetter at personer som er utelukket må ha fratrudd stillingen på valgdagen. Nr. 3 utskyter dette tidspunktet; det er tilstrekkelig at stillingen er fratrudd når organet trer i funksjon. At stillingen må være fratrudd, innebærer at vedkommende ikke lenger utfører de funksjoner som er tillagt stillingen; det er ikke nok at han/hun har sagt opp stillingen.

§ 14. Uttreden. Suspensjon

1. Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ i valgperioden, trer endelig ut av dette. Hvis tap av valgbarhet skyldes registrert utflytting fra kommunen eller fylkeskommunen for to år eller mindre, trer vedkommende ut av vervet for den tid utflyttingen varer.
2. Kommunestyret og fylkestinget kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.
3. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i straffelovens kapittel 11 eller 33, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort.

Til § 14:

Henvisninger:

- Almennelige motiver: Kap. 7.3
- NOU-forslaget: § 14
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 5,6,8,31/fkl. §§ 5,6,8,33

§ 14 er helt lik NOU-forslaget, og bygger i det alt vesentlige på de gjeldende bestemmelser.

Utgangspunktet er at den person som er valgt, har rett og plikt til å fungere i vervet ut den periode han/hun er valgt for, se også § 40 nr. 1. § 14 regulerer de tilfelle hvor retten/plikten opphører, helt eller midlertidig.

Hvis et medlem av et folkevalgt organ ikke

lenger oppfyller valgbarhetsvilkårene, følger det av nr. 1 at vedkommende automatisk må tre ut av organet. Han/hun har i slike tilfelle verken rett eller plikt til å fortsette i vervet, uavhengig av hvilket valgbarhetsvilkår som bortfaller. Det er en modifikasjon i dette, nemlig i de tilfelle hvor tapet av valgbarhet skyldes utflytting for 2 år eller mindre. I så fall trer han/hun ut av vervet kun for den periode utflyttingen varer. Har vedkommende fått en stilling som utelukker valg, vil vedkommende måtte fratrudd vervet allerede når han/hun har akseptert ansettelsen. Fratreden fra vervet er således ikke knyttet til selve tiltrødelsen av stillingen.

Etter nr. 2 og 3 er fratreden betinget av at kommunestyret/fylkestinget vedtar det. Nr. 2 forutsetter en søknad fra vedkommende medlem, og vilkåret for fratreden er ellers at søkeren «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning» kan utføre vervet. Det som det her siktes til er i første rekke sykdom og andre sterke velferdsgrunner. Det skal imidlertid mye til før fritak kan gis, jf. uttrykket «uforholdsmessig». Og selv om det er tale om uforholdsmessighet, er det ikke dermed gitt at vedkommende har krav på fritak, jf. lovens uttrykk «kan».

Kommunestyret/fylkestinget kan i medhold av nr. 3 suspendere et medlem av et folkevalgt organ, dersom vedkommende er (formelt) siktet eller tiltalt for overtredelse av straffelovens bestemmelser om henholdsvis forbrytelser (kap. 11) og forseelser (kap. 35) i offentlig tjeneste.

Medlemmer av folkevalgte organer er for øvrig pliktig til å tre ut av et verv, når de er fradømt retten til å utøve vervet. De vil også være pliktig til å tre ut ved eventuell omorganisering/nedleggelse av nemnder, se §§ 9 nr. 4, 10 nr. 4 og 11 nr. 5. Det samme gjelder for medlemmer av kommuneråd/fylkesråd etter parlamentarisk styreform, dersom kommunestyret/fylkestinget vedtar mistillitsforslag mot rådet eller enkelte medlemmer av rådet.

Kommunestyrets myndighet etter § 14 kan delegeres.

§ 15 har nærmere regler om opprykk og nyvalg ved et medlems uttreden.

§ 15. Opprykk og nyvalg

1. Har medlemmer forfall til et møte i et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer såvidt mulig i den nummerorden de er valgt. Er medlemmene valgt ved forholdsvalg, innkalles varamedlemmer fra den gruppe hvor det er forfall.
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. Er et kommunestyre valgt ved flertallsvalg, trer varamedlemmer inn i den nummerorden de er valgt.

3. Dersom et medlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre og fylkesting trer endelig ut, velges nytt medlem, selv om det er valgt varamedlem. Er organet valgt ved forholdsvalg, skal det suppleres fra den samme gruppe som den uttredende tilhørte.
4. Trer lederen av et folkevalgt organ endelig ut av organet, skal det velges ny leder.

Til § 15:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 7.3
- NOU-forslaget: § 15
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 17,29/fkl. §§ 19,31

§ 15 er identisk med NOU-forslaget, og bygger på de gjeldende regler. Det er to spørsmål som reguleres: Opprykk ved forfall til det enkelte møte, og opprykk/nyvalg ved endelig uttreden eller varig forfall.

Gjelder det forfall til det enkelte møte, følger det av *nr. 1* at et varamedlem rykker opp. Opprykk skjer i nummerrekkefølge, hvis det ikke foreligger særlige hensyn, f.eks. at det er vanskelig eller umulig å få tak i «rette» varamedlem.

Ved endelig uttreden - jf. § 14 - eller ved varig forfall gjelder det forskjellige regler for kommunestyre/fylkesting og for andre folkevalgte organer. For de førstnevnte fylles den ledige plassen ved opprykk, jf. *nr. 2*. For de øvrige organer skal det etter *nr. 3* alltid skje nyvalg.

Hvis lederen av et organ trer endelig ut, skal det for det første velges nytt medlem og der nest velges ny leder, jf. *nr. 4*. Om ordførers/fylkesordførers endelige (og midlertidige) uttreden, se § 8. Valgreglene er ellers tatt inn i §§ 35-38. Valgmyndigheten kan delegeres, med mindre det gjelder valg til faste utvalg og til kommuneråd/fylkesråd.

§ 16. Konstituerende møte m.v. i kommunestyre og fylkesting

1. 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 $\frac{2}{3}$ av medlemmene er til stede.

2. I det konstituerende møte velges ordfører eller fylkesordfører, og varaordfører, for den nye valgperiode. 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.

3. Kommunestyre og fylkesting trer i funksjon fra det konstituerende møte. Ordfører, fylkesordfører, varaordfører og andre folkevalgte organer trer i funksjon fra det tidspunkt de er valgt.

4. For nemnder som ikke blir valgt i det konstituerende møtet, forlenges de sittende medlemmers funksjonstid inntil nyvalg foretas.

Det nyvalgte kommunestyre eller fylkesting treffer selv vedtak om neste års budsjett.

Til § 16:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.1.3
- NOU-forslaget: § 16
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 7 og 8/fkl. §§ 7 og 8

Bestemmelsen er identisk med NOU-forslaget § 16 og innebærer en endring i forhold til gjeldende rett. Det innføres her samme ordning som for Stortinget ved at det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget trer i funksjon så raskt som mulig etter valget slik at disse kan behandle og vedta neste års budsjett.

Etter *nr. 1* skal det konstituerende møtet i kommunestyret/fylkestinget holdes innen utgangen av oktober i valgåret. Fristen er satt av hensyn til budsjettbehandlingen i kommunen/fylkeskommunen. For å sikre at flest mulig av de nyvalgte representantene er tilstede, er det krav om at $\frac{2}{3}$ av medlemmene er tilstede for at møtet er vedtaksdyktig.

Nr. 2 bestemmer at ordfører/fylkesordfører og varaordfører skal velges i det konstituerende møtet.

Det bør videre holdes valg på medlemmer av nemnder og leder/nestleder for disse, med mindre denne myndigheten kan delegeres til vedkommende nemnd. For faste utvalg er det bestemt i § 9 *nr. 3* at myndighet til å velge medlemmer og leder/nestleder ikke kan delegeres.

Nr. 4 bestemmer at hvis det ikke holdes slikt valg i det konstituerende møtet, skal funksjonstiden for medlemmer av nemnder forlenges inntil det er holdt nyvalg. Hensikten er å opprettholde kontinuiteten i kommunens/fylkeskommunens virksomhet.

Det nyvalgte kommunestyre/fylkesting skal etter at det er trådt i funksjon gjøre vedtak om neste års budsjett, se §§ 44 og 45.

Kapittel 3.**KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL
PARLAMENTARISME****§ 17. Innføring og oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme**

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å innføre parlamentarisk styringsform etter reglene i dette kapittel. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.
2. Forslag om innføring av parlamentarisk styringsform må være reist i kommunestyret eller fylkestinget senest 31. desember i neste siste år av valgperioden, og kan tidligst vedtas på det nyvalgte kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. Styringsformen må være vedtatt og satt i verk når det andre året av den nye valgperioden tar til.
3. Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å gå tilbake til ordinær styringsform med virkning fra tiden etter neste kommunestyre- eller fylkestingsvalg. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Til § 17:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.3.2
- NOU-forslaget: § 17
- Gjeldende lovgivning: Parlamentarismeloven (Pl) §§ 1 og 2

Bestemmelsen er i hovedsak identisk med § 17 i NOU-forslaget med tillegg av at mindretallsforslaget er tatt inn.

Nr. 1 stiller krav om at minst $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer må stemme for hvis parlamentarisme skal innføres i kommunen/fylkeskommunen. Det er altså ikke nok med $\frac{2}{3}$ flertall blant de møtende. Kravet om kvalifisert flertall må også gjelde hvor det senere oppstår spørsmål om å foreta endringer i den parlamentariske styringsmodellen, f.eks. ved å gå over fra kollegialt til individuelt ansvar for medlemmene av kommunerådet/fylkesrådet, eller å endre kommune- eller fylkesrådets størrelse. Myndighet til å vedta parlamentarisk styreform kan ikke delegeres.

Etter nr. 2 kan vedtak om å innføre parlamentarisk styreform først gjøres gjeldende fra neste valgperiode etter at det også er vedtatt av det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget.

Etter nr. 3 er det tilstrekkelig at minst halvparten av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer stemmer for vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform. Vedtaket gjelder gjeldende fra neste valgperiode.

§ 18. Kommuneråd. Fylkesråd

1. Kommunestyret og fylkestinget skal selv opprette et kommuneråd eller fylkesråd som øverste ledelse av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon.
2. Når det innføres kommuneråd eller fylkesråd, bortfaller ordningen med administrasjonssjef og ordfører eller fylkesordfører etter denne lov.
3. Kommunerådet og fylkesrådet velges av kommunestyret eller fylkestinget selv. Kommunestyret eller fylkestinget velger også selv rådets leder og nestleder. Valget skjer som flertallsvalg.
4. Kommunerådet, fylkesrådet og enkeltmedlemmer av disse har plikt til å fratre etter vedtak i kommunestyret eller fylkestinget. Rådet eller det enkelte medlem kan fratre etter eget ønske i valgperioden.
5. Den som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, fratrer sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den tid vedkommende er medlem av kommunerådet eller fylkesrådet.

Til § 18:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.3.2
- NOU-forslaget: § 18
- Gjeldende lovgivning: Pl. § 2

§ 18 er i hovedsak identisk med § 18 i NOU-forslaget, med enkelte redaksjonelle endringer.

Etter nr. 1 kan myndigheten til å opprette kommuneråd/fylkesråd ikke delegeres.

Nr. 2 bestemmer at ordningen med administrasjonssjef og ordfører/fylkesordfører bortfaller ved innføring av parlamentarisk styreform. Bestemmelsen gir kommunestyret/fylkestinget stor frihet med hensyn til hvordan de vil organisere den administrative siden av virksomheten, og gir adgang til å oppløse den pyramideformede hierarkiske struktur i administrasjonen og istedet dele opp i «departementer». Kommunestyret/fylkestinget kan også velge å samle det daglige administrative ansvar hos en person som sorterer direkte under kommunerådet/fylkesrådet. Hvis enkeltmedlemmer av rådet tildeles ledelsesansvar for deler av den kommunale/fylkeskommunale administrasjon på rådets vegne, skal det imidlertid alltid under vedkommende medlem ansettes en administrativ leder for det forvaltningsområdet ledelsesansvaret omfatter, se § 19 nr. 1.

Istedet for ordfører/fylkesordfører skal det velges en leder for kommunestyret/fylkestinget med mer begrensede funksjoner, se § 20.

Etter nr. 3 kan myndigheten til å velge medlemmer til kommunerådet/fylkesrådet og rådets leder og nestleder ikke delegeres. Valget skjer som flertallsvalg, se § 38. Valgbare og pliktige til å ta imot valg til kommunerådet/fylkesrådet er alle som er valgbare til kommunestyret/fylkestinget, se § 13.

Nr. 4 fastslår det parlamentariske prinsipp - plikten til å fratre etter vedtak i kommunestyret/fylkestinget - for både kommunerådet/fylkesrådet som kollegium og for enkeltmedlemmer av rådet. At plikten til å fratre er gjort gjeldende også for de enkelte medlemmer av rådet har sammenheng med bestemmelsen i § 19 nr. 1 om at enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet kan tildeles ledelsesansvar på rådets vegne for deler av kommunens/fylkeskommunens administrasjon. Det er imidlertid ikke noe vilkår for å fremsette mistillitsforslag overfor et enkeltmedlem av kommunerådet/fylkesrådet at det er innført en slik ordning. Bestemmelsen innebærer videre - i motsetning til parlamentarismeloven § 2 - at det ikke er anledning til å innføre en ordning med kommuneråd/fylkesråd uten et parlamentarisk ansvar for rådet og enkeltmedlemmer av dette.

Nr. 5 tilsvarende parlamentarismeloven § 2 fjerde ledd bortsett fra at bestemmelsen om adgang til å kombinere ordførervervet med vervet som medlem av kommunerådet er sløyyet. Dette er en konsekvens av bestemmelsen i nr. 2 om at vervet som ordfører/fylkesordfører bortfaller ved innføring av parlamentarisk styreform, og erstattes av et mer begrenset verv som kommunestyrets/fylkestingets leder, se § 20.

§ 19. Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og myndighet

- Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret og fylkestinget kan selv fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon.**

Hvis enkeltmedlemmer av rådet tildeles ledelsesansvar, skal det under vedkommende medlem ansettes en administrativ leder for det forvaltningsområde som ledelsesansvaret omfatter.

- Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte orga-**

ner, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt.

- Rådets leder er kommunens eller fylkeskommunens rettslige representant, og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne i alle tilfelle hvor denne myndighet ikke er tildelt andre.**
- Kommunestyret og fylkestinget kan selv tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Rådet kan gi enkeltmedlemmer myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning i de tilfeller disse er tildelt ledelsesansvar etter nr. 1, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.**
- Kommunerådets og fylkesrådets medlemmer skal delta i kommunestyrets eller fylkestingets møter. Rådets leder har rett til å delta i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale organer med unntak av kontrollutvalget, personlig eller ved ett av de øvrige medlemmer i rådet. Har rådets medlemmer ledelsesansvar, har bare det enkelte medlem rett til å delta i møter i folkevalgte organer som hører inn under eget ansvarsområde.**

Til § 19:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.3.2
- NOU-forslaget: § 19
- Gjeldende lovgivning: Pl. §§ 2, 4, 5

§ 19 er i hovedsak identisk med NOU-forslaget § 19 bortsett fra andre ledd i nr. 1 som er nytt og en endring i nr. 5.

Nr. 1 fastslår at kommunerådet/fylkesrådet har det samme ledelsesansvar overfor administrasjonen som administrasjonssjefen har i den ordinære styringsmodellen, se § 23.

Bestemmelsen åpner videre for at enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet kan tildeles ledelsesansvar for deler av kommunens/fylkeskommunens administrasjon. Dette innebærer at det enkelte medlem av rådet får selvstendig myndighet til å instruere administrasjonen. Ledelsesansvaret utøves på rådets vegne og under dettes instruksjonsmyndighet og politiske ansvar. Ledelsesansvar for enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet kan kombineres med at de enkelte medlemmer av rådet gis en viss myndighet til å treffe avgjørelser, se nr. 4 nedenfor, men det er ingen absolutt sammenheng her. Det er således ikke noe til hinder for at enkeltmedlemmer av rådet gis ledelsesansvar for deler av administrasjonen, men ikke myndighet til å fatte vedtak. Vedtak om forandringer på dette punkt oppfattes som endring i den vedtatte parlamentariske styreform og krever

derfor tilslutning fra $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer for å bli vedtatt, se § 17.

Hvis enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet tildeles ledelsesansvar etter denne bestemmelsen skal administrasjonen organiseres slik at det under vedkommende medlem ansettes en administrativ leder for det forvaltningsområdet ledelsesansvaret omfatter, dvs. at administrasjonen i disse tilfellene skal organiseres med en oppdeling i «departementer».

Nr. 2 tilsvarende det ansvar administrasjonssjefen har etter § 23 nr. 2 i den ordinære styringsmodellen. Lederansvaret innebærer at kommunerådet/fylkesrådet har ansvaret for at det administrative apparatet fungerer. Hvem som i praksis har ansvaret for hva når det gjelder saksforberedelse og iverksetting av vedtak vil følge av organisasjonsplan og stillingsinstruks.

Etter nr. 3 er kommunerådets/fylkesrådets leder tillagt de samme funksjoner som ordfører/fylkesordfører har etter § 8 nr. 3 i den ordinære styringsmodellen. På samme måte som for ordfører/fylkesordfører innebærer ikke kompetansen som rettslig representant og den som underskriver på kommunens/fylkeskommunens vegne i seg selv noen kompetanse til å treffe vedtak eller inngå bindende avtale. Kommunestyret/fylkestinget kan delegerer kompetanse etter denne bestemmelsen til andre.

Nr. 4 innebærer at kommunestyret/fylkestinget kan delegerer den samme myndighet til kommunerådet/fylkesrådet som til faste utvalg, se § 9 nr. 2. Hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet kan i tillegg enkeltmedlemmer av rådet gis myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning. Delegasjon av slik myndighet forutsetter at de enkelte medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet er gitt ledelsesansvar etter nr. 1. Når det gjelder det nærmere innhold av begrepet «saker som ikke er av prinsipiell betydning» vises det til § 23 nr. 4.

Etter nr. 5 har kommunerådets/fylkesrådets medlemmer *plikt* til å møte i kommunestyret/fylkestinget for å understreke det politiske ansvaret disse har. Dette imotsetning til hva som gjelder for administrasjonssjefen i den ordinære styringsmodellen.

Bestemmelsen gir videre lederen av kommunerådet/fylkesrådet samme rett til å delta ved behandlingen i andre folkevalgte organer som administrasjonssjefen har i den ordinære styringsmodellen, se § 23 nr. 3. Han eller hun kan la seg representere ved et av de øvrige medlemmene i kommunerådet/fylkesrådet.

Bestemmelsen pålegger ikke rådets leder plikt til å møte og er ikke til hinder for at kommunen/fylkeskommunen praktiserer en ordning hvor lederen av kommunerådet/fylkesrådet kun møter i andre folkevalgte organer enn kommunestyret/fylkestinget når disse ber om det.

Unntak gjelder hvis det enkelte medlem av kommunerådet/fylkesrådet er tildelt ledelsesansvar for deler av administrasjonen etter nr. 1. I disse tilfellene vil det være det enkelte rådsmedlem som har rett til å møte i folkevalgte organer som hører inn under deres ansvarsområde. Dette vil likevel ikke være til hinder for at et annet rådsmedlem kan møte, når vedkommende har forfall. Det vil heller ikke være noe til hinder at andre rådsmedlemmer møter, dersom vedkommende organ ønsker det - f.eks. hvis det behandles saker som berører et annet rådsmedlems saksområde.

§ 20. Kommunestyreleder. Fylkestingsleder

I kommuner og fylkeskommuner med kommuneråd eller fylkesråd velges en særskilt leder og nestleder for kommunestyret eller fylkestinget av og blant dettes medlemmer.

Til § 20:

Henvisninger:

- Almennelige motiver: Kap. 5.3.2
- NOU-forslaget: § 20
- Gjeldende lovgivning: Ingen tilsvarende bestemmelse

§ 20 er identisk med NOU-forslaget § 20 og er ny i forhold til parlamentarismeloven.

Bestemmelsen innebærer at det skal velges leder og nestleder for kommunestyret/fylkestinget. Disse skal velges av og blant kommunestyrets/fylkestingets medlemmer. Medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet kan ikke velges til dette vervet fordi de trer ut av kommunestyret/fylkestinget så lenge vedkommende tjenestegjør i kommunerådet/fylkesrådet, se § 18 nr. 5.

Kommunestyrets/fylkestingets leder har de samme funksjoner som leder for andre kollegiale organer med hensyn til innkalling, oppsetting av dagsorden og møteledelse. De øvrige funksjoner som ordfører/fylkesordfører har i den ordinære styringsmodellen ivaretas av kommunerådets/fylkesrådets leder.

§ 21. Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kom-

munerrådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.

Til § 21:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.3.2
- NOU-forslaget: § 21
- Gjeldende lovgivning: Ingen tilsvarende bestemmelse

§ 21 er identisk med NOU-forslaget § 21 og er ny i forhold til gjeldende bestemmelser i parlamentarismeloven.

Bestemmelsen slår fast retten til utredningsmessig og kontormessig assistanse for grupper i kommunestyret/fylkestinget som ikke deltar i kommunerådet/fylkesrådet, uten å fastsette i detalj hva dette innebærer. Et minimumskrav må imidlertid være at opposisjonsgrupperingene gis tilgang til *tilstrekkelig* utredningsmessig og kontormessig assistanse. Hvor mye dette er og hvordan dette må gjøres, må vurderes konkret, men det vil være en nedre terskel som setter rettslige grenser for kommunens eller fylkeskommuns handlingsfrihet, og som kan prøves og håndheves ved lovlighetsklage til departementet.

Retten til slik assistanse er knyttet til «grupper ... som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet». Gruppe er her de som er valgt på samme valgliste. Den som etter valget bryter ut fra en gruppe som er representert i kommunestyret/fylkestinget vil således ikke ha krav på slik assistanse.

Det kan videre oppstå tvil med hensyn til når en gruppe skal anses å delta i rådet. Hvis ett eller flere av gruppens medlemmer er med, må den anses å delta hvis det ikke er på det rene at vedkommende er en utbryter som ikke representerer sitt parti. Er det et medlem av rådet som er medlem av gruppens parti, må det avgjørende være om vedkommende er utpekt etter forslag fra eller med samtykke fra vedkommende parti. Derimot kan man ikke si at gruppen deltar i rådet alene fordi det har stemt for rådet ved valg av dette, eller i en senere mistillitsdebatt.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at også grupper som deltar i kommunerådet/fylkesrådet gis utredningsmessig og kontormessig assistanse.

Kapittel 4.

KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS ADMINISTRASJON

§ 22. Administrasjonssjef

1. I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef, i kommunen kalt rådmann og i fylkeskommunen fylkesrådmann.
2. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv administrasjonssjefen.

Til § 22:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.2.2
- NOU-forslaget: § 22
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 3 og 36/ fkl. §§ 4 og 38

§ 22 bygger på § 22 i NOU-forslaget, men er endret når det gjelder administrasjonssjefens tittel. Bestemmelsen innebærer en endring i forhold til gjeldende kommunelover ved at det ikke lenger skal være adgang til å ansette flere rådmenn.

Nr. 1 fastslår at det skal ansettes *en* administrasjonssjef i alle kommuner og fylkeskommuner. Administrasjonssjefens tittel skal være rådmann i kommunene og fylkesrådmann i fylkeskommunene.

Etter nr. 2 skal administrasjonssjefen ansettes av kommunestyret/fylkestinget. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.
2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.
4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Til § 23:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.2.2
- NOU-forslaget: § 23

- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 31a, 37, 38/fkl. §§ 33a, 38, 39

Bestemmelsen bygger på § 23 i NOU-forslaget, men har fått en tilføyelse i nr. 1 som fastslår at kommunestyret/fylkestinget fastsetter rammene for administrasjonssjefens oppgaver og kompetanse. Tilføyelsen innebærer imidlertid ingen realitetsendring i forhold til NOU-forslaget. I tillegg er det tatt inn en endring i nr. 3 når det gjelder administrasjonssjefens rett til å møte i folkevalgte organer.

Administrasjonssjefens stilling vil i praksis bli en noe annen enn etter NOU-forslaget, fordi det ikke gjøres endringer i særlovgivningens bestemmelser om opprettelse av særskilte organer og stillinger, og deres oppgaver og myndighet i forbindelse med denne proposisjonen.

Nr. 1 fastslår administrasjonssjefens stilling som den øverste administrative leder av kommunens/fylkeskommunens administrasjon. Sjefsansvaret omfatter også deler av administrasjonen som har oppgaver etter særlovgivningen, i den utstrekning vedkommende særlov ikke bestemmer noe annet. Dette innebærer at administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet overfor etatsjefer med lovbestemte oppgaver - på samme måte som etter gjeldende lovgivning - i utgangspunktet bare gjelder administrative forhold, og ikke etatsjefens lovbestemte faglige gjøremål. Utover dette har administrasjonssjefen full instruksjonsmyndighet overfor alle ansatte. Kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte som er medlemmer av styre for bedrift/institusjon, er underlagt administrasjonssjefen også i denne funksjon, hvis ikke det framgår at de er innvalgt i styret på politisk grunnlag eller som representanter for brukerne eller de ansatte. I den utstrekning ikke noe annet er bestemt i særlov, opptrer alle kommunalt/fylkeskommunalt ansatte på administrasjonssjefens vegne.

Administrasjonssjefen skal føre tilsyn med kommunens/fylkeskommunens forvaltning og økonomi. Det administrative ledelsesansvar er imidlertid ikke begrenset til disse kontrollerende funksjoner, men det er tale om et helhetlig sjefsansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon. Alle saker som legges fram for folkevalgte organer av administrasjonen, legges fram av administrasjonssjefen eller på hans eller hennes vegne, jf. nr. 2.

Det administrative sjefsansvar omfatter også regnskaps- og kassererfunksjonen, og herunder sørge for at det etableres tilfredstillende rutiner for økonomistyringen. Om denne eller deler av den skal knyttes til en egen

kommune- eller fylkeskassererstilling, eller om man vil velge andre administrative løsninger, er opp til kommunen/fylkeskommunen selv.

Ansvar for å påse at en sak er tilstrekkelig forberedt, omfatter også eventuelle rettslige tvilsspørsmål. Administrasjonssjefen vil derfor ha plikt til å gi uttrykk for det hvis han eller hun mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelsen som har gått forut for dette.

Det vil forøvrig ikke være noe til hinder for at det formelle innstillingsansvar legges til et folkevalgt organ.

Etter nr. 3 har administrasjonssjefen på samme måte som etter gjeldende rett møterett i alle folkevalgte organer, personlig eller ved en av sine underordnede. Administrasjonssjefens møterett gjelder imidlertid ikke kontrollutvalget, se § 60. Loven fastslår ikke møteplikt for administrasjonen i folkevalgte organer, men dette kan fastsettes ved instruks.

Administrasjonssjefen eller den som møter på hans eller hennes vegne vil ha talerett i vedkommende organ, men ikke forslagsrett (eller stemmerett).

Nr. 4 åpner for at administrasjonssjefen kan delegeres myndighet i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Bestemmelsen innebærer en utvidelse av delegasjonsadgangen i forhold til gjeldende rett hvor uttrykket «kurante saker» er ansett for å sette relativt snevre rammer for delegasjon av myndighet til administrasjonen.

I formuleringen «saker som ikke er av prinsipiell betydning» ligger det en skranke både med hensyn til hva delegasjonen kan gå ut på og med hensyn til hvordan fullmakten kan benyttes. Det vil ikke være anledning til å delegeres generell avgjørelsesmyndighet til administrasjonen i saker som etter sin art må anses for å være av prinsipiell betydning, og delegasjonsvedtaket må leses med den begrensning at den som har fått delegert myndighet har plikt til å gå tilbake til det folkevalgte organet hvis en enkeltsak innenfor en generell fullmakt må anses å ha prinsipiell betydning. Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunens eller fylkeskommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruks eller tidligere praksis. Bestemmelsen gir dermed kommunestyret og fylkestinget et vidt spillerom for å vurdere hva som i det enkelte tilfelle er forsvarlig og hensiktsmessig. Det forhold at et mindretall

blant de folkevalgte er uenig i avgjørelsen, og ønsker en kursomlegging, medfører ikke i seg selv at saken må anses å være av «prinsipiell betydning» så lenge det ikke er inntrådt nye omstendigheter som innebærer at det er en nærliggende mulighet for at det vil være mulig å oppnå flertall for en omlegging.

Alle folkevalgte organer kan delegerer myndighet til administrasjonen innenfor sitt saksområde, hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet. All myndighet skal delegeres til administrasjonssjefen som eventuelt kan delegerer videre til sine underordnede. Disse vil da utøve myndigheten på administrasjonssjefens vegne og ansvar.

§ 24. Kommunale og fylkeskommunale stillinger

1. **Kommunestyret og fylkestinget kan tildele utvalg, styre eller administrasjonssjefen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelse i personalsaker.**
2. **Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Slikt åremål skal være på minst seks år.**
3. **Kommunestyret og fylkestinget kan opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slike pensjonsordninger.**

Til § 24:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.2.2 og 5.2.3.
- NOU-forslaget: § 24
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 44/fkl. § 41

§ 24 er i hovedsak identisk med § 24 i NOU-forslaget, bortsett fra noen mindre redaksjonelle endringer og innføring av en bestemmelse i nr. 3 om kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger. § 24 innebærer en endring i forhold til gjeldende rett ved at det åpnes for delegasjon av myndighet slik at opprettelse, nedlegging og ansettelse i stillinger ses som en integrert del av den økonomiske og administrative styring ellers. Nr. 3 er ny, også i forhold til gjeldende kommunelover.

Nr. 1 åpner for at myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, og til å treffe avgjørelser i personalsaker, delegeres til et fast utvalg, styre for bedrift/institusjon, styre for inter(fylkes)kommunalt tiltak eller til administrasjonssjefen. Bestemmelsen innebærer at de konkrete beslutninger om bemanning og personalpolitikk kan tas på det nivå som er nærmest vedkommende forvaltningsgren, innenfor rammer trukket opp i økonomiplan, års-

budsjett og lov- eller instruksbaserte krav til virksomhet og ytelsesnivå.

Ved delegasjon av myndighet etter denne bestemmelsen må kommunestyret/fylkestinget legge vekt på å finne fram til en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom administrasjonssjefen og administrasjonsutvalget, som kommunen/fylkeskommunen er pålagt å opprette etter § 25. Bestemmelsen i § 25 er imidlertid ikke til hinder for at administrasjonssjefen gis betydelig myndighet i personalsaker.

Nr. 2 åpner for åremålsansettelse i ledende stillinger i kommuner og fylkeskommuner. Ved vurdering av hvilke stillinger som omfattes av bestemmelsen kan det være naturlig å se hen til uttrykket «leder av forvaltningsgren» i valglovens bestemmelser om valgbarhet til kommunestyre og fylkesting og kommunelovens bestemmelser om valgbarhet til nemnder, uten at det lovfestes at det i alle tilfeller skal være sammenheng her. Det må også tas hensyn til hvordan administrasjonen er organisert i den enkelte kommune/fylkeskommune. Åremålsperioden skal være på minst seks år.

Myndighet til å bestemme at ledende stillinger skal besettes på åremål kan ikke delegeres.

Etter nr. 3 første punktum står kommuner/fylkeskommuner - som i dag - fritt til å opprette pensjonsordninger for sine ansatte. I utgangspunktet vil slike pensjonsordninger være basert på avtaler mellom kommunene/fylkeskommunene og de ansattes organisasjoner. Andre punktum gir Kongen adgang til å forskriftsfeste nærmere bestemmelser om de materielle rammer for pensjonsordningene. Dette innebærer en formalisering av den praksis som gjelder i dag. De rent forsikringsmessige og regnskapsmessige sider av pensjonsforholdene er nærmere regulert i lov av 10. juni 1988 om forsikringsvirksomhet.

§ 25. Partssammensatte utvalg - administrasjonsutvalg

1. **Det skal i alle kommuner og fylkeskommuner opprettes et eller flere partssammensatte utvalg - administrasjonsutvalg - for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte.**
2. **Administrasjonsutvalget sammensettes av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og representanter valgt av og blant de ansatte. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget velger selv kommunens eller fylkeskommunens**

representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.

3. For de ansattes representanter gjelder de vanlige valgbarhetsregler, bortsett fra bosettedskravet.
4. For øvrig gjelder de samme bestemmelser som for andre faste utvalg.

Til § 25:

Héavisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.2.3
- NOU-forslaget: Ingen tilsvarende bestemmelse
- Gjeldende kommunelover: Ingen tilsvarende bestemmelse

§ 25 er ny både i forhold til NOU-forslaget og i forhold til gjeldende kommunelover. Bestemmelsen er i hovedsak i samsvar med bestemmelsene om administrasjonsutvalg i Hovedavtale om medbestemmelse, inngått mellom Kommunenes Sentralforbund og arbeidstakerorganisasjonene, men innebærer en endring ved at loven pålegger kommunen/fylkeskommunen å opprette slike utvalg.

Etter nr. 1 skal kommunestyret/fylkestinget opprette et eller flere partssammensatte utvalg - administrasjonsutvalg - for behandling av saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret/fylkestinget står således fritt til å avgjøre om dette skal være ett felles utvalg for hele kommunen/fylkeskommunen eller flere utvalg knyttet til de forskjellige sektorene i kommunen/fylkeskommunen.

Mulig arbeidsområde for administrasjonsutvalget kan i utgangspunktet være det samme som etter gjeldende hovedavtale om medbestemmelse, dvs. ansettelsessaker, omgjøring og endring av stillinger, reglement, instruks, permisjoner, tolking av avtaler, utarbeiding av personalpolitiske retningslinjer m.v. Kommunestyret/fylkestinget bestemmer selv, eventuelt etter forhandlinger med de ansattes organisasjoner, hvilke saker som skal legges til administrasjonsutvalget og hvilken myndighet utvalget skal ha. I denne forbindelse må kommunestyret/fylkestinget legge vekt på å finne fram til en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom administrasjonsutvalget og administrasjonssjefen, jf. § 24. At administrasjonsutvalget gjøres obligatorisk innebærer imidlertid at det skal legges oppgaver til utvalget, slik at kommunestyret/fylkestinget ikke kan velge å delegerer all myndighet i disse sakene til administrasjonssjefen.

Etter nr. 2 skal utvalget ha et flertall av politisk valgte representanter. Dette er i samsvar med gjeldende medbestemmelsesavtale.

Myndighet til å velge kommunens/fylkeskommunens representanter i utvalget, og utvalgets leder og nestleder, kan ikke delegeres.

Etter nr. 3 vil ikke kravet om at medlemmer av faste utvalg skal være bosatt i kommunen/fylket gjelde for de ansattes representanter i administrasjonsutvalget. Forøvrig gjelder de samme krav til valgbarhet som for faste utvalg, se § 13.

Nr. 4 innebærer bl.a. at kommunestyret/fylkestinget kan fastsette nærmere retningslinjer for utvalgets arbeid, f.eks. at et mindretall i utvalget skal ha rett til å anke utvalgets avgjørelser inn for et overordnet organ.

§ 26. Møterett for ansattes representanter i nemnder

1. Representanter for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen har møte- og talerett i nemnder, når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte.
2. Representanter for de ansatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, retts tvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.
3. Representanter for de ansatte har ikke møterett i kontrollutvalg, i organ som behandler klagesaker etter forvaltningsloven § 28 andre ledd eller utvalg som skal fremme innstilling til årsbudsjett og økonomiplan, jf. §§ 44 og 45.
4. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere retningslinjer for de ansattes møterett.

Til § 26:

Héavisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.2.3
- NOU-forslaget: Ingen tilsvarende bestemmelse
- Gjeldende kommunelover: Ingen tilsvarende bestemmelse

Bestemmelsen er ny både i forhold til NOU-forslaget og i forhold til gjeldende rett, og bygger i store trekk på den tilsvarende ordning i den svenske kommuneloven.

Nr. 1 gir de ansatte en lovbestemt rett til å være representert i alle nemnder når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i kommunen/fylkeskommunen. Møteretten blir aktuell i tilfeller hvor myndighet i saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i større eller mindre utstrekning er delegert til andre folkevalgte organer (enn de partssam-

mensatte utvalg). Møteretten gjelder i utgangspunktet både faste utvalg, styre for bedrift/institusjon og styre for inter(fylkes)kommunalt tiltak. For de sistnevnte gjelder bestemmelsen imidlertid bare i den utstrekning de ansatte ikke er representert som medlemmer i styret, jf. §§ 10 og 13.

Bestemmelsen innebærer videre at de ansatte ikke skal ha formell forslagsrett, dvs. rett til å kreve votering eller stemmerett.

Etter nr. 2 har de ansatte ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgiversidens forberedelse til forhandlinger eller konflikter med arbeidstakere.

Nr. 3 fastsetter begrensninger for hvilke organer de ansatte har rett til å møte i. Unntakene er begrunnet i at dette er organer som dels behandler rent politiske saker (nemnd som skal fremme innstilling til årsbudsjett og økonomiplan, jf. §§ 44 og 45) og dels har oppgaver av en annen karakter enn ordinære faste utvalg (kontrollutvalg, jf. § 60 og klageorgan etter forvaltningsloven § 28 andre ledd)

Etter nr. 4 skal kommunestyret/fylkestinget fastsette nærmere retningslinjer for de ansattes møterett. I praksis vil dette skje etter forhandlinger med de ansattes organisasjoner.

Kapittel 5.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID

§ 27. Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid

1. To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Til slikt styre kan det gis myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Kongen kan gi pålegg om opprettelse av styre som nevnt i første ledd.

2. Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:
 - a. styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
 - b. området for styrets virksomhet,
 - c. hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,
 - d. hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
 - e. uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet.
3. Den enkelte kommune og fylkeskommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av dette. Utløsningssummen fastsettes til andelens netto-

verdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn.

Den uttrede kommune eller fylkeskommune fortsetter å hefte for den gjeld det interkommunale styre måtte ha på det tidspunkt uttrede finner sted.

Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.

Til § 27:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.4.
- NOU-forslaget: § 58
- Gjeldende kommunelover: Kommuneloven §§ 27, 28 - 31 c, 59/fylkeskommuneloven: §§ 29, 30 - 33 c, 60

§ 27 er i samsvar med NOU-forslaget, bortsett fra at det i nr. 1 er tatt inn en angivelse av det saklige området for det interkommunale styrets virksomhet. Bestemmelsen bygger for øvrig i stor grad på gjeldende rett, men nr. 2 og 3 er nye.

Nr. 1: Bestemmelsen fastslår at det - som for styre for bedrift, institusjon o.l. (se § 10) - bare er aktuelt å tildele styret oppgaver som gjelder utbygging, finansiering, drift og organisering av virksomheten. Det er ikke tale om delegasjon av forvaltningsmyndighet i vanlig forstand.

Oppregningen av hvem som kan delta i et interkommunalt samarbeid etter denne bestemmelsen er ikke til hinder for at et styre for et interkommunalt tiltak kan være representert i styret for et annet tiltak. Den avskjærer heller ikke samarbeid med private eller staten, men innebærer at slikt samarbeid må skje i andre former, f.eks. et aksjeselskap. I andre ledd er Kongens adgang til å gi pålegg om samarbeid opprettholdt.

Nr. 2 stiller krav til hva vedtektene skal regulere, men det overlates til de deltakende kommuner/fylkeskommuner å fastsette de nærmere bestemmelser.

Bokstav a: Samtlige deltakende kommuner/fylkeskommuner må være representert i styret. Vedtektene må også angi hvordan det enkelte medlem velges eller utpekes, f.eks. om de ansatte skal ha rett til å oppnevne ett eller flere medlemmer.

Bokstav b: Det er bare avgjørelser om drift og organisering av fellestilltaket som kan over-

dras til styret, jf. nr. 1 første ledd andre punktum.

Bokstav c) er et motstykke til selskapsloven § 2-4, nr. 2, om innskudd og verdien av dette. Selskapsloven gjelder ikke for interkommunale selskaper med mindre det er avtalt.

Bokstav d) krever at vedtektene må regulere spørsmålet om styrets kompetanse til å pådra de deltakende kommuner/fylkeskommuner økonomiske forpliktelser, f.eks. om og eventuelt i hvilket omfang styret skal kunne ta opp lån. Styrets opptak av lån må forøvrig godkjennes av statlig myndighet, på samme måte som når det gjelder lån som den enkelte kommune/fylkeskommune tar opp.

Bokstav e) krever at vedtektene regulerer spørsmålet om rett til å tre ut av fellesskapet og at de også gir regler om hva som skal gjelde ved oppløsning av samarbeidet. Se nr. 3.

Nr. 3 første ledd fastsetter visse minsteretigheter for de deltakende kommuner/fylkeskommuner som vedtektene ikke kan innskrenke. Første ledd innebærer at avtalen er oppsigelig med ett års varsel, selv om dette ikke er hjemlet i avtalen. Oppsigelsen kan imidlertid ankes inn for departementet etter tredje ledd. Departementet tar i så fall stilling til om samarbeidet skal fortsette. Ved departementets vurdering av om pålegg om fortsatt samarbeid bør gis, skal det ikke bare legges vekt på økonomisk belastning og ulempe for den kommune eller fylkeskommune som ønsker å tre ut, men også på konsekvensene for de øvrige deltakere og for publikum.

Andre ledd lovfester det som allerede følger av den alminnelige obligasjonsrett, nemlig at en kommune eller fylkeskommune som trer ut av et interkommunalt styre fortsatt vil være ansvarlig for styrets gjeld pr. tidspunktet for uttreden, så lenge ikke kreditor aksepterer at bare de gjenværende medlemmer skal hefte. Gjeldsforpliktelser som pådras etter at uttreden er foretatt, vil den uttredende kommune eller fylkeskommune bare hefte for så langt dette følger av alminnelige kontraktsrettslige legitimasjonsregler.

§ 28. Overdragelse av tariffavtalemyndighet

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne.

Til § 28:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 5.2.3
- NOU-forslaget: § 59

- Gjeldende kommunelover: Kl. § 24a/fkl. § 26a

Bestemmelsen er identisk med NOU-forslagets § 59, bortsett fra en redaksjonell endring. I forhold til gjeldende kommunelover er bestemmelsen endret slik at ordet «kollektiv» er føyet til foran «arbeidsoppsigelse». Tilføyelsen innebærer ingen realitetsendring i forhold dagens bestemmelser.

Myndighet etter denne bestemmelsen kan ikke delegeres.

Kapittel 6.

SAKSBEHANDLINGSREGLER I FOLKEVALGTE ORGANER

§ 29. Bestemmelsenes anvendelsesområde

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunestyre, fylkesting, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd og fylkesråd samt kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover. Bestemmelsene gjelder også for andre folkevalgte organer, så langt kommunestyret, fylkestinget eller oppnevningsorganet ikke bestemmer noe annet.

Til § 29:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.2
- NOU-forslaget: § 25
- Gjeldende kommunelover: Ingen direkte tilsvarende bestemmelse

§ 29 representerer ingen realitetsendring i forhold til NOU-forslaget, men er noe annerledes utformet. For øvrig er de grunnleggende prinsipper som kapitlet bygger på de samme som etter gjeldende rett.

I de øvrige bestemmelser i lovens kap. 6 fastsettes det en del minimumsregler for saksbehandlingen i folkevalgte organer. Dersom disse overtres, vil resultatet lett kunne bli at vedtak må anses ugyldig, selv om dette må vurderes konkret i forhold til de enkelte regler. Reglene i kapitlet er i utgangspunktet felles for alle folkevalgte organer, også for kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet etter særlov. For klarhets skyld er bestemmelse om det siste tatt inn i loven. Det følger ellers av § 3 at loven også gjelder på særlovområder, med mindre det i særlov er uttrykkelig fastsatt eller klart forutsatt at andre regler skal gjelde.

Reglene i kap. 6 gjelder fullt ut for de organer som § 29 særskilt nevner. For de øvrige folkevalgte organer, f.eks. styre for kommunal/fylkeskommunal bedrift og en komité, gjelder reglene bare i den utstrekning kom-

munestyre/fylkesting eller - hvis organet er oppnevnt av et annet organ enn kommunestyre/fylkesting - oppnevningensorganet ikke har fastsatt avvikende regler. Dette innebærer at avvikende regler går foran kommuneloven. Er slike regler ikke fastsatt, kommer de alminnelige regler i kommuneloven kap. 6 til anvendelse.

§ 30. Møteprinsippet

1. **Folkevalgte organer treffer sine vedtak i møte.**
2. **Når en sak skal avgjøres av annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget, kan lederen for organet beslutte saken tatt opp til behandling ved fjernmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Dette kan likevel bare gjøres når det er påkrevd å få avgjort saken før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette må anses nødvendig.**

Departementet kan gi nærmere regler om adgang til å treffe vedtak på grunnlag av fjernmøte eller skriftlig saksbehandling.

3. **Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok.**

Til § 30:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.3 og 6.5.4.
- NOU-forslaget: § 26
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 10,31c nr.3/fkl. §§ 10,33c nr. 3

§ 30 nr. 3 er ny i forhold til NOU-forslaget. For øvrig bygger paragrafen i stor grad på gjeldende rett.

Nr. 1 fastsetter hovedregelen - det tradisjonelle, «fysiske» møteprinsippet. Det vil si at at organets medlemmer må være til stede i samme rom, og slik at alle kan kommunisere direkte med hverandre.

Det «fysiske» møteprinsippet gjelder som absolutt regel for kommunestyre/fylkesting. Andre behandlingsformer er her ikke tillatt. Det følger uttrykkelig av nr. 2. For andre organer enn de nevnte kan enten fjernmøte eller skriftlig saksbehandling nyttes i stedet, men bare når det haster med å få vedtak i en sak. Det er et tilleggsvilkår at at det ikke er tid til å kalle sammen til (ekstraordinært) møte, det vil si uten å bryte med regelen i § 32 om at møteinnkalling skal skje med «høvelig varsel». Et alternativt tilleggsvilkår er at saken ikke er så viktig at ordinær møtebehandling er nødvendig. Det er lovens forutsetning at både

fjernmøte og skriftlig saksbehandling bare skal nyttes unntaksvis.

Med fjernmøte siktes det til møter hvor organets medlemmer kan kommunisere med hverandre uten at de er til stede i samme rom - f.eks. via møtetelefon, video e.l. Vilkåret for bruk av fjernmøte er at alle medlemmer kan kommunisere med hverandre, slik som etter den tradisjonelle møteformen.

Skriftlig saksbehandling vil si at saker kan avgjøres på grunnlag av de skriftlige dokumenter i en sak, uten at det holdes noen form for møte eller nødvendigvis foregår annen muntlig kommunikasjon mellom medlemmene.

Siste ledd i nr. 2 åpner for at departementet kan gi nærmere regler om fjernmøter og om skriftlig saksbehandling. Departementet har i kap. 6 (alminnelige motiver) gitt uttrykk for at det utkast som Kommunelovutvalget har utarbeidet vil være et godt grunnlag for slike regler. Utkastet innebærer bl.a. at «sirkulasjonsformen» vil være utelukket ved skriftlig sakbehandling; møtedokumentene skal i stedet sendes alle medlemmer samtidig og med forslag til vedtak.

Nr. 3 fastsetter at det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Dette gjelder også ved fjernmøte og ved skriftlig saksbehandling. Å sørge for at bokføringen er korrekt og i samsvar med de krav som kommunestyret/fylkestinget fastsetter, er en naturlig del av møtelederfunksjonen. For å sikre at bokføringen skjer mest mulig ensartet i alle folkevalgte organer og etter de samme prinsipper, er det bestemt i nr. 3 at de nærmere regler skal fastsettes av kommunestyret/fylkestinget.

§ 31. Åpne eller lukkede møter

1. **Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf.**
2. **Møteleder skal på anmodning gi tillatelse til at forhandlingene i åpne møter tas opp på lyd-bånd, video e.l., eller kringkastes over radio eller fjernsyn, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.**
3. **Et folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier dette. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkommende organ vedtar det. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.**
4. **Kommunestyret og fylkestinget selv kan av hensyn til personvern gi bestemmelser om at**

- møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal holdes for lukkede dører.
5. Kommunestyret og fylkestinget selv kan også ellers, av hensyn til den interne saksbehandling, bestemme at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal holdes for lukkede dører, når organet ikke selv skal treffe vedtak i saken.
 6. Møte i kommuneråd og fylkesråd holdes for lukkede dører, hvis ikke rådet selv bestemmer noe annet og paragrafen her ikke er til hinder for det. Kommunestyret og fylkestinget kan likevel bestemme at møte skal holdes for åpne dører ved behandling av saker hvor rådet har avgjørelsesmyndighet.

Til § 31:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 14.3
- NOU-forslaget: § 27
- Gjeldende kommunelover: kl. §§ 13,31c nr.4/fkl. §§ 14,33c nr.4

§ 31 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra nr. 6 og noen mindre redaksjonelle endringer. Sett i forhold til gjeldende rett representerer § 31 en utvidelse av plikten til å holde møte for åpne dører.

Nr. 1 fastsetter at møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører, men denne regelen modifiseres av de etterfølgende bestemmelser. Av nr. 1 framgår også den selvsagte regel at dørene skal lukkes, når hensynet til lovbestemt taushetsplikt tilsier det.

At møter holdes for åpne dører innebærer at alle som ønsker det kan være til stede og overhøre forhandlingene, men uten tale-, forslags- eller stemmerett. Det vil også være adgang til å referere fra møtene, og til å ta opp forhandlingene på lydband m.v. og til å kringkaste dem. Det må meldes fra om opptak til møteledere, som bare kan nekte opptak dersom dette vil virke forstyrrende på gjennomføringen av møtet, f.eks. på grunn av lyssetting, sterk støy etc., jf. nr. 2.

Av nr. 3 framgår det at personalsaker alltid skal behandles for lukkede dører, f.eks. saker om ansettelse, oppsigelse, permisjon. For øvrig kan vedkommende folkevalgte organ bestemme at dørene skal lukkes i en bestemt sak, forutsatt at hensynet til personvern eller andre tungtveiende hensyn tilsier det. Denne bestemmelsen er ment å være en unntaksbestemmelse, og bygger på unntaksbestemmelsen i gjeldende kommunelovs § 13 og den praksis som har utviklet seg på grunnlag av den. For øvrig vil offentlighetsloven § 6 (om adgangen til å unnta visse saksdokumenter fra dokumentinnsyn) kunne være av en viss veiledende betydning.

Kommunestyret/fylkestinget - og bare disse - kan etter nr. 4 og 5 treffe generelle vedtak om lukking av møter i andre organer eller i aktuelle typer av saker. Vilkåret er at det a) skjer av personvern hensyn, jf. nr. 3, eller b) av hensyn til den interne saksforberedelse, jf. nr. 4 - forutsatt at organet bare har innstillende myndighet i de saker det gjelder.

Kommunestyret/fylkestinget vil også - i kraft av sin overordningsfunksjon - kunne treffe vedtak om at en bestemt sak skal behandles for lukkede dører i andre organer, når vilkårene etter nr. 3,4 eller 5 foreligger.

Av hensyn til den særlige karakter som kommuneråd/fylkesråd har (etter en parlamentarisk styreform) er det i nr. 6 fastsatt visse særregler for disse organene. Utgangspunktet etter nr. 6 er at alle møter i kommuneråd/fylkesråd holdes for lukkede dører. Rådet vil likevel kunne vedta å åpne dørene i bestemte saker eller typer av saker, hvis ikke § 27 ellers er direkte til hinder for det - det vil si hvis det gjelder saker belagt med lovbestemt taushetsplikt eller personalsaker. Rådet vil dessuten være bundet av vedtak av kommunestyret/fylkestinget etter nr. 4. Kommunestyret/fylkestinget kan for øvrig bestemme at dørene skal være åpne, men bare i saker hvor rådet selv har avgjørelsesmyndighet. En slik bestemmelse av kommunestyret/fylkestinget vil likevel ikke være til hinder for at rådet treffer vedtak om å lukke dørene i enkelt saker etter nr. 3.

§ 32. Fastsetting av møter. Sakliste. Innkalling. Møteledelse

1. Møte i folkevalgte organer skal holdes på de tidspunkter som er vedtatt av organet selv, kommunestyret eller fylkestinget, og ellers når organets leder finner det påkrevd eller minst $\frac{1}{3}$ av medlemmene krever det.
2. Lederen av folkevalgt organ setter opp sakliste for det enkelte møte. Innkalling til møtet skal sendes organets medlemmer med høvelig varsel, og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles.
3. Saklisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.
4. Møte i folkevalgte organer ledes av organets leder eller nestleder. Har begge forfall, velges en særskilt møteleder ved flertallsvalg.

Til § 32:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.5.1, 6.5.2. og 6.5.4.

- NOU-forslaget: § 28
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 11, 31c nr. 1 og 2/fkl. §§ 11, 12, 33c nr. 1 og 2.

§ 32 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra nr. 4 som er ny. Bestemmelsen bygger ellers i stor grad på gjeldende rett og den praksis som har utviklet seg.

Nr. 1 fastsetter i hvilke tilfelle det skal holdes møte i et organ. Det nye er at et mindretall skal kunne kreve møte i også kommunestyret/fylkestinget.

Nr. 2 pålegger organets leder å sette opp sakliste. Det vil si at han/hun har ansvaret for at det gjøres og for innholdet i saklisten, men kan f.eks. overlate til administrasjonen å utarbeide utkast til sakliste. Lederen har også ansvaret for at innkalling med sakliste sendes ut i tide («med høvelig varsel»). Varslet må avpasses etter organet, saksmengde m.v., og slik at man har rimelig sikkerhet for at organets medlemmer har fått innkallingen og en viss mulighet for å sette seg inn i sakene før møtet. Av den grunn vil det vanligvis være tilstrekkelig at medlemmene får innkallingen 4-5 dager før møtet. Det er ellers ikke noe lovbestemt krav om at også saksdokumentene skal sendes ut. Dersom det foreligger saksdokumenter, må de imidlertid være tilgjengelige for medlemmene før møtet.

Nr. 3 fastsetter at saklisten og andre (møte) dokumenter er offentlige, i den utstrekning de ikke er unntatt fra offentlighet etter offentlighetslovens bestemmelser, se særlig lovens §§ 5, 5a og 6.

Det følger videre av nr. 3 skal åpne møter bekjentgjøres, men det overlates til kommunen/fylkeskommunen å bestemme hvorledes bekjentgjøringen skal skje. Hovedpoenget er at det skjer på en slik måte at det er grunn til å tro at meldingen vil nå ut til innbyggerne i lokalsamfunnet i rimelig tid før møtet - enten det skjer ved kunngjøring i lokalpressen, melding til de enkelte husstander eller på annen måte. Kravet om bekjentgjøring gjelder uavhengig av om møtet holdes etter den tradisjonelle møteformen eller som fjernmøte.

Nr. 4 fastsetter at møter i folkevalgte organer ledes av organets leder. Får han/hun forfall, trer nestlederen inn som møteleder. Har også nestleder meldt forfall, må det velges særskilt møteleder. Dette valget skjer som flertallsvalg, se nærmere om dette § 38. Selv om det ikke framgår av loven, vil funksjonen som møteleder innebære at han/hun håndhever forretningsorden m.v. og sørger for at det føres møtebok i samsvar med de bestemmelser som er fastsatt om dette, se § 30 nr. 4.

§ 33. Vedtaksførhet

Et folkevalgt organ kan bare treffe vedtak hvis minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak.

Til § 33:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.6
- NOU-forslaget: § 29
- Gjeldende kommunelover: kl. §§ 12,31c nr.3/fkl. §§ 13,33c nr. 3

§ 33 er identisk med NOU-forslaget og bygger på det som er den alminnelige regel i gjeldende rett.

Vedtaksførheten er betinget av at minst halvparten av organets totale antall medlemmer er til stede, inkludert møtende varamedlemmer.

Det vil være tilstrekkelig at organet er vedtaksført før avstemningen finner sted. Det er ikke noe alminnelig krav at kravet til vedtaksførhet er oppfylt under hele behandlingen av de enkelte saker.

Enkelte av lovens bestemmelser stiller strengere krav til vedtaksførheten enn § 33 gjør. Dette gjelder særlig § 16, som krever at $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets/fylkestingets samlede antall medlemmer er til stede i det konstituerende møte. Innføring av parlamentarisk styreform er betinget av at $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer gir sin tilslutning, jf. § 17 nr. 1. Dette innebærer samtidig et særskilt krav om vedtaksførhet, idet minst $\frac{2}{3}$ av medlemmene må være til stede. For øvrig vil et organ som delegerer myndighet til et annet (underordnet) organ etter omstendighetene kunne fastsette særlige krav til vedtaksførheten. Dette følger av de ulovfestede regler om delegasjon.

§ 34. Endring av sakliste. Forespørsler

1. **Folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak på den utsendte saklisten. Det kan også treffe vedtak i sak som ikke er oppført på saklisten, hvis ikke møteleder eller $\frac{1}{3}$ av de møtende medlemmer motsetter seg dette.**
2. **Ethvert medlem kan rette forespørsler til lederen i møtet, også om saker som ikke står på saklisten.**

Til § 34:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.5.3
- NOU-forslaget: § 30
- Gjeldende kommunelover: kl. § 14/fkl. § 15

§ 34 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra noen mindre redaksjonelle endringer, og representerer en videreføring av de gjeldende regler.

Bestemmelsen i *nr. 1* om at et folkevalgt organ kan vedta å utsette behandlingen av en sak, er egentlig overflødig, men er tatt med for sammenhengens skyld. Møteleders og mindretallets adgang til å stoppe en sak som ikke er oppført på saklisten, gjelder bare det å trefte realitetsavgjørelse. De vil således ikke kunne avskjære et flertallsvedtak om at saken skal drøftes i møtet, og heller ikke et vedtak om hvordan den videre saksbehandling skal være.

Det er etter *nr. 2* ikke noe krav om at en forespørsel skal være innkommet før møtet. På den annen side er det heller ikke noe absolutt krav om at forespørselen må være besvart i det samme møtet. For øvrig vil møteleder eller mindretallet kunne avskjære realitetsavgjørelser i forbindelse med forespørslar. Her vil regelen i *nr. 1* gjelde tilsvarende.

§ 35. Avstemninger

1. **Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, hvis ikke annet følger av denne lov. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende.**
2. **Ved behandlingen av økonomiplan eller årsbudsjett i kommunestyret og fylkestinget stemmes det ved den endelige avstemning over forslag til økonomiplan eller årsbudsjett som helhet. Er det framsatt alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved denne.**
3. **Valg av leder og nestleder for folkevalgte organer holdes som flertallsvalg.**
4. **Valg av medlemmer av nemnder holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg.**
5. **Ved valg og ansettelse kan hvert enkelt medlem kreve skriftlig avstemning.**

Til § 35:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.7
- NOU-forslaget: § 31
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 10,16,31c nr.3/fkl. §§ 10,17,18,33c nr.3

§ 35 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra noen mindre redaksjonelle endringer, og bygger i hovedtrekk på de gjeldende regler.

Nr. 1 fastsetter hovedregelen om at gyldig vedtak er betinget av at et forslag har fått alminnelig flertall, det vil si at minst halvparten

av de tilstedeværende (vara)medlemmer har stemt for forslaget. Et tilleggsvilkår for vedtakets gyldighet er at organet var vedtaksført, se § 33. Det gjelder imidlertid en rekke unntak fra eller modifikasjoner i hovedregelen:

Visse særlige avstemningsregler gjelder i forbindelse med valg og ansettelser, se §§ 36-38. Innføring av parlamentarisk styreform krever $\frac{2}{3}$ flertall, se § 17. Kommunestyret/fylkestinget kan også etter omstendighetene fastsette krav om kvalifisert flertall i bestemte saker eller typer av saker, når myndighet delegeres til underordnede organer. I enkelte tilfelle gir loven mindretallet særlige rettigheter av betydning for avstemningsreglene, se bl.a. § 34 om mindretallets adgang til å avskjære realitetsavgjørelser. Regelen i *nr. 1* om møteleders dobbeltstemme representerer også en modifikasjon, sett i forhold til hovedregelen om alminnelig flertall.

Etter *nr. 2* gjelder det særlige regler ved avstemning over (samlet) årsbudsjett og økonomiplan, for å sikre at avgjørelse treffes etter en enkel og rasjonell prosedyre. Dette er en regel om avstemningsprosedyren, ikke om flertallskrav - her gjelder regelen i *nr. 1*. Loven har ellers få bestemmelser om avstemningsmåte og andre prosedyreregler. Dette er det i stor grad overlatt til kommunestyre/fylkesting å fastsette nærmere regler om, se § 39. Ett unntak er § 35 *nr. 5*, som fastslår at skriftlig (hemmelig) avstemning bare kan skje ved valg og ansettelser, forutsatt at minst ett medlem krever det. Et unntak fra dette igjen er at møteleders stemme er avgjørende ved stemmelikhet i ansettelsessaker, selv om det holdes skriftlig avstemning, jf. § 38 *nr. 1*. I slike tilfelle må møteleder således røpe hvorledes han/hun har stemt.

Valg kan enten skje som flertallsvalg eller - hvis et medlem av den velgende forsamling krever det - som forholdsvalg, jf. *nr. 4*. Dette er i samsvar med de samme sentrale prinsipper som dagens kommunelover er bygd på. I visse tilfelle må valget - nødvendigvis - skje ved flertallsvalg, se *nr. 3*. Valg av kommuneråd/fylkesråd skal også skje ved flertallsvalg, se § 18. Det samme gjelder valg av særskilt møteleder, jf. § 32 *nr. 4*.

§ 36. Forholdsvalg - listeforslag

Ved forholdsvalg følges denne framgangsmåten:

1. **Valg foregår på grunnlag av på forhånd innleverte lister med forslag til kandidater. Hver liste kan inneholde inntil dobbelt så mange forskjellige navn som det skal velges medlemmer.**

2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40% blant de foreslåtte kandidater på den enkelte liste. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg av folkevalgte organer som bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse regler følges så langt det er mulig.
3. Listeforslaget skal være underskrevet av minst ett medlem av det velgende organ. Foreslått kandidat som kan kreve seg fritatt fra valg, skal det være innhentet samtykke fra denne. Ingen kan skrive under på mer enn ett listeforslag.
4. Ingen kan være kandidat på mer enn én liste. Blir en kandidat oppført på flere lister, må vedkommende gi beskjed før valget om hvilken liste han eller hun ønsker å stå på. Hvis ikke slik beskjed gis, strykes vedkommende fra alle andre lister enn den som ble først innlevert av de han eller hun er oppført på.

Til § 36:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.7
- NOU-forslaget: § 32
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 7,29/fkl. §§ 7,31

§ 36 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra noen mindre endringer av rent redaksjonell art i nr. 2. Sett i forhold til gjeldende regler innebærer paragrafen en forenkling og klargjøring, samtidig som likestillingsaspektet styrkes.

Nr. 1 fastsetter at det skal leveres inn listeforslag - som grunnlag for valget - og bestemmer hvor mange kandidater som maksimalt kan føres opp. Bestemmelsen fastsetter ingen nedre grense for antall kandidater, men utelukker at en eller flere kandidater kan forhåndskumuleres.

Etter nr. 2 skal likestillingsaspektet ved valg til kommunale/fylkeskommunale organer gjelde også ved forholdsvalg. Særlig viktig er at hvert kjønn skal være representert med minst 40% på den enkelte valgliste, når organet består av 4 medlemmer eller flere. Nr. 2 må ses i sammenheng med oppgjørsreglene i § 37, som ytterligere skal bidra til å sikre likestilling.

Med «arbeidsutvalg» siktes det til organer som velges blant medlemmene av vedkommende organ, og som primært har som oppgave å koordinere dette organets arbeid.

Av nr. 3 framgår det at det alltid skal innhentes samtykke fra kandidater som kan kre-

ve seg fritatt fra vervet, se § 13. Den som stiller listeforslaget må sørge for at slikt samtykke innhentes.

Nr. 4 skal sikre at en og samme kandidat ikke føres opp på flere lister. Vedkommende kandidat skal selv melde fra om hvilken liste han/hun vil stå på, men bestemmelsen forutsetter at vedkommende får beskjed om at han/hun står oppført på flere lister. Bl.a. av den grunn bør listeforslag leveres inn i så god tid før valget at det endelige listeforslaget blir så korrekt som mulig.

§ 37. Forholdsvalg - valgoppgjøret

1. Ved valgoppgjøret fordeles medlemsplassene på listene i forhold til deres stemmetall, ved bruk av delingstall 1, 2, 3, 4 osv. Har flere lister samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall, avgjøres valget ved loddtrekning.
2. Når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, foretas en ny stemmeopptelling for listens kandidater. En går fram slik:

Først telles de navn som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved denne opptellingen, er valgt. Skal listen ha mer enn én plass, teller en deretter opp de navn som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved de to opptellingene, når en ser bort fra den allerede valgte, er valgt. På samme måte fortsetter en inntil alle plasser listen skal ha er besatt, med de modifikasjoner som følger av bestemmelsen i denne paragrafs nr. 3. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, anses den valgt som står først i rekkefølgen på listen.

Ved opptellingen ses bort fra andre navn enn de som står på den innleverte valgliste.

3. Viser det seg at et kjønn etter denne framgangsmåte vil bli representert med mindre enn 40% av medlemmene fra en liste som får 4 eller flere medlemmer, eller ikke blir representert fra en liste som får 2 eller 3 medlemmer, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp på listen i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.
4. Hver liste skal såvidt mulig tildeles så mange varamedlemmer som den får medlemmer, med et tillegg av to. Varamedlemsplassene fordeles ved fortsatt opptelling på samme måte som bestemt for medlemmene i pkt. 2 og 3 ovenfor.

Til § 37:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.7
- NOU-forslaget: § 33

- Gjeldende kommunelover: Kl. §§7,29/fkl. §§ 7,31

§ 37 er identisk med NOU-forslaget. På samme måte som § 36 representerer også denne bestemmelsen en forenkling og klargjøring sett i forhold til gjeldende rett, samtidig som den tar sikte på ytterligere å styrke likestillingsaspektet.

Nr. 1 bygger på en forenklet versjon av reglene om valgoppgjøret ved valg av kommunestyre. Fordelingen av representanter skjer på grunnlag av antall stemmer som den enkelte liste får - ikke etter hvor mange individuelle stemmer som listas kandidater får.

Nr. 2 bygger på de regler som gjelder ved fylkestingsvalg (bortsett fra reglene om utjamningsrepresentanter) for utpekingen av de valgte representanter. Det er viktig å merke seg at reglene utelukker kumulering fra velgerens side, og at det skal ses bort fra stemmer som gis til andre enn de som er oppført på den innleverte liste. Velgerne vil imidlertid ha adgang til å stryke en kandidat på lista og endre nummerrekkefølgen.

Nr. 3 skal sikre likestillingen. Hvis f.eks. kandidater tilhørende det ene kjønn er plassert langt nede på listeforslaget eller er strøket av velgerne, og det fører til underrepresentasjon, medfører bestemmelsen i nr. 3 at kandidaten(e) for det underrepresenterte kjønn rykker opp så langt det er mulig for å oppfylle likestillingskravet.

Etter *nr. 4* skal varamedlemsplassene fordeles etter de samme regler som medlemsplassene.

§ 38. Flertallsvalg. Ansettelse

1. Ved flertallsvalg og ansettelse er den eller de valgt eller ansatt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmer, med de modifikasjoner som følger av denne paragrafs nr. 2. Hvis ingen eller et utilstrekkelig antall får slikt flertall, holdes ny avstemning. Ved denne er den eller de valgt eller ansatt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres ansettelse av møtelederen, mens valg avgjøres ved loddtrekning.
2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40% blant de som velges. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert.

Viser det seg ved opptellingen etter nr. 1 at ett kjønn etter denne framgangsmåte vil få færre medlemmer enn det som følger av disse regler, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

Til § 38:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.7
- NOU-forslaget: § 34
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 8,9,10,16/fkl. §§ 8,9,10,17

§ 38 er identisk med NOU-forslaget. Den representerer en videreføring av de gjeldende regler om flertallsvalg og ansettelse, men slik at likestillingsaspektet bygges inn og sikres så langt det er mulig.

Nytt er ellers at møteleders stemme er avgjørende ved stemmelikhet i forbindelse med ansettelse. Det innebærer at møteleder må avsløre sin stemmegivning, selv om avstemningen skjer skriftlig (og hemmelig).

§ 39. Reglement. Arkiv

1. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv ved reglement nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.
2. Departementet kan gi forskrifter om behandling, bevaring, ordning av og tilsyn med kommunens og fylkeskommunens arkiver.

Til § 39:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 6.2 og 6.9
- NOU-forslaget: § 35
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 18,31c. nr.8/fkl. §§ 20,33c nr.8

§ 39 nr. 1 er identisk med NOU-forslaget. I nr. 2 er det gjort enkelte mindre endringer i forhold til NOU-forslaget, ved at uttrykket «behandling» er tatt inn og ved at forskriftsfullmakten er lagt til departementet (ikke Kongen). § 39 bygger for øvrig på gjeldende rett.

Etter *nr. 1* kan kommunestyret/fylkestinget fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer - innenfor de rammer som fastsettes i eller i medhold av lov. Den myndighet som kommunestyret/fylkestinget her har, kan ikke delegeres, jf. uttrykket «selv».

I påvente av en eventuell arkivlov videreføres de gjeldende regler om adgang for staten til å gi nærmere regler om arkivordningen m.v. i kommuner/fylkeskommuner, jf. nr. 2. Det formelle ansvar for at arkivordningen er tilfredsstillende påhviler kommunestyret/fylkestinget, men administrasjonssjefen har det praktiske ansvar - som en del av hans/hennes alminnelige funksjon som øverste administrative leder, jf. § 23.

Kapittel 7.**DE FOLKEVALGTES RETTIGHETER OG PLIKTER****§ 40. Rett og plikt til å delta i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Inhabilitet. Rett til dokumentinnsyn**

1. Den som er valgt som medlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall.

Arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer.

2. Medlem som er til stede i et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. Ved valg og ansettelse er det adgang til å stemme blankt.
3. Om inhabilitet gjelder reglene i forvaltningsloven kap. II, med følgende særregler:
 - a. Inhabilitet inntreffer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.
 - b. Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ.
 - c. Ved behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klageinstansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

4. Vedkommende organ kan frita et medlem fra å delta ved behandlingen av en sak når han eller hun ber om det før saken tas opp til behandling, og vektige personlige grunner tilsier dette.
5. Kommunestyret og fylkestinget skal utarbeide et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

Til § 40:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 7.3, 12.2 og 14.5
- NOU-forslaget: § 36 og § 55 nr. 4
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 15,31c nr.7,46,47/fkl. §§ 16,33c nr. 7,43,44

§ 40 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra at retten til fri fra arbeid på grunn av møteplikten i prinsippet er gjort absolutt i departementets forslag, se nr. 1 andre ledd. Videre er det i nr. 3 bokstav c. fastsatt særlige regler om habilitet ved behandling av klagesaker. Disse reglene er basert på NOU-forslaget § 55 nr. 4. For øvrig bygger §'en på gjeldende rett, men med lovfesting av rett til fri fra arbeid av hensyn til møteplikten og en viss skjerpning av habilitetskravene.

Nr. 1 opprettholder den alminnelige møteplikten for medlemmer av folkevalgte organer, basert på prinsippet om at er man valgt, så har man plikt (og rett) til å fungere i vervet. Har et medlem «gyldig forfall» gjelder møteplikten ikke. Gyldig forfall kan f.eks. være sykdom eller (sterke) velferdsgrunner.

Retten til fri fra arbeid etter nr. 1 andre ledd gjelder i prinsippet fullt ut, men hensynet til arbeidet antas likevel å måtte godtas som gyldig forfallsgrunn, når det foreligger helt særskilte omstendigheter.

Den stemmeplikt som medlemmer av alle folkevalgte organer har etter dagens regler opprettholdes i nr. 2. Adgangen til å stemme blankt er utvidet til også å gjelde i ansettelsesaker.

Nr. 3 fastsetter nærmere regler om habilitet. I utgangspunktet gjelder de alminnelige reglene i forvaltningsloven kap. II, men nr. 3 a. - c. bestemmer at visse særregler skal gjelde for kommunesektoren. Bokstav a. er identisk med de gjeldende regler i kl. § 15 andre ledd og fkl. § 16 andre ledd. Bokstav b. skjerper kravene til habiliteten hos ansatte som er medlemmer av folkevalgte organer, uavhengig av hvem som har oppnevnt dem. Det kan ellers være vanskelig å fastsette hva som nærmere ligger i uttrykket «samme sak» i bokstav b. Det avgjørende må være at det er en klar og påviselige sammenheng i saksforholdet.

Bokstav c. fastsetter strengere krav til habilitet ved klagebehandling etter forvaltningsloven § 28 andre ledd enn ved ordinær saksbehandling, og tilsvarer NOU-forslagets § 55 nr. 4.

I forhold til habilitetsbestemmelsene i bokstav a. og b. innebærer bokstav c. en skjerpelse på følgende punkter:

- 1) Folkevalgte som har deltatt ved behandlingen av saken i underinstansen kan ikke delta i avgjørelsen av saken i klageinstansen
- 2) Folkevalgte som har deltatt i saksbehandlingen for underinstansen kan heller ikke delta i saksforberedelsen for klageinstansen

3) Den som er direkte underordnet en inhabil ansatt kan ikke delta verken ved saksforberedelsen eller i avgjørelsen av saken i klageinstansen. Dette gjelder uavhengig av om inhabilitetsgrunnen er knyttet til de særlige regler i nr. 3 bokstav b. og bokstav c. andre ledd, eller til de alminnelige regler i forvaltningsloven. Regelen i bokstav c. andre ledd representerer således en utvidelse i forhold til regelen i forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Den direkte underordnede ansatte vil derimot kunne delta ved saksforberedelsen for underinstansens behandling av klagen.

Nr. 4 er en gjentakelse av tilsvarende bestemmelser i de gjeldende kommunelover, men fritak kan bare innvilges når *vektige* personlige grunner tilsier det, f.eks. hvis forholdet grenser opp til inhabilitet.

Plikten til å utarbeide reglement etter nr. 5 er basert på de (ulovfestede) regler som gjelder i dag for folkevalgte rett til informasjon og dokumentinnsyn, se nærmere kap. 14.5 i de alminnelige motiver.

§ 41. Dekning av utgifter og økonomisk tap

1. Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.
2. Tap av inntekt og påførte utgifter som følge av kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv erstattes opp til et visst beløp pr. dag, fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv. Det skal fastsettes ulike satser for legitimerede og ulegitimerede tap.

Til § 41:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 7.4
- NOU-forslaget: § 37
- Gjeldende kommunelover: Kl.§§ 48,49/fkl. §§ 45,46

§ 41 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra at det uttrykkelig lovfestes at kommunestyrets/fylkestingets myndighet ikke kan delegeres, jf. uttrykket «selv». §'en er også i stor grad i samsvar med gjeldende bestemmelser, men nr. 2 gir kommunene/fylkeskommunene større frihet til å dekke de folkevalgtes utgifter og tap som følge av vervet. Bl.a. er ikke tap i inntekt lenger begrenset til tap i ordinær inntekt, selv om det fortsatt må foretas en viss skjønnsmessig vurdering av hva som reelt sett er å anse som inntektstap.

Verken nr. 1 eller 2 er begrenset til å gjelde deltakelse i møter i folkevalgte organer. Bestemmelsen omfatter også andre funksjoner som har direkte sammenheng med vervet, f.eks. deltakelse i forhandlinger med grunneiere på vegne av kommunen/fylkeskommunen.

§ 42. Arbeidsgodtgjøring

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Til § 42:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kap. 7.4
- NOU-forslaget: § 38
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 49/fkl. § 46

§ 42 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra at det uttrykkelig lovfestes at kommunestyrets/fylkestingets myndighet ikke kan delegeres, jf. uttrykket «selv». Sett i forhold til gjeldende rett representerer §'en utvidelse av retten til arbeidsgodtgjøring, idet alle folkevalgte heretter vil ha krav på slik godtgjøring.

Arbeidsgodtgjøring kommer i tillegg til dekning av eventuelle utgifter og tap etter § 41. Bestemmelsen fastsetter bare at alle folkevalgte har krav på arbeidsgodtgjøring. Hvor mye som skal gis i godtgjøring, om den skal fastsettes til et beløp pr. møte, på årsbasis eller på annen måte, er det opp til kommunestyret/fylkestinget å avgjøre. Denne myndighetene kan ikke delegeres. Det må ellers forutsettes at godtgjøringen holdes innen rimelighetens grenser.

§ 43. Pensjonsordning

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slike pensjonsordninger.

Til § 43:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 7.4
- NOU-forslaget: § 39
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 49/fkl. § 46

Andre ledd i § 43 er nytt i forhold til NOU-forslaget, men §'en bygger ellers på dette. § 43 representerer en viss utvidelse av adgangen til å opprette pensjonsordninger for folke-

valgte i forhold til gjeldende kommunelover, ved at det ikke lenger fastsettes som vilkår for pensjon at vedkommende folkevalgte må ha hatt en arbeidstid som tilsvarer minst halvparten av det de ansatte har.

Første ledd gir kommunestyret/fylkestinget adgang til å fastsette om det skal innføres pensjonsordning for folkevalgte og hva en slik pensjonsordning i så fall skal inneholde. Ordningen kan omfatte alle folkevalgte, uavhengig av hvilket verv de innehar. Kommunestyrets/fylkestingets myndighet kan ikke delegeres, jf. uttrykket «selv».

Etter *andre ledd* kan Kongen fastsette hvilke materielle rammer som skal gjelde for pensjonsordninger. De rent forsikringsmessige og regnskapsmessige sider av pensjonsordningene er nærmere regulert i lov av 10. juni 1988 om forsikringsvirksomhet.

Kapittel 8

ØKONOMIPLAN - ÅRSBUDSJETT

§ 44. Økonomiplan

1. Kommunestyret og fylkestinget skal én gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Den skal legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet.
2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i denne perioden. I økonomiplanen skal det inngå en oversikt over kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde og garantiansvar, og over utgifter til renter og avdrag i planperioden.
3. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer av denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra et utvalg, utpekt av kommunestyret eller fylkestinget.
4. Utvalgets innstilling til økonomiplan legges ut til alminnelig ettersyn minst fjorten dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Fra samme tidspunkt er administrasjonens saksframlegg og forslag til utvalget offentlig, hvis ikke annet følger av unntakene i offentlighetsloven § 5a eller § 6.
5. Økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet til orientering.
6. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om økonomiplanens innhold.

Til § 44:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 8
- NOU-forslaget: § 40

- Gjeldende kommunelover: Ingen tilsvarende paragraf

§ 44 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra noen mindre språklige endringer. De gjeldende kommunelover har ingen tilsvarende bestemmelse.

Nr. 1 fastsetter plikt for kommunestyret og fylkestinget til å utarbeide økonomiplan (langtidsbudsjett). Bestemmelsen representerer en utdyping og konkretisering av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 20-1 tredje ledd om at kommuneplanen skal ha et handlingsprogram, se også lovens § 19-1 om fylkesplanens handlingsprogram. Økonomiplanen er rettslig bindende for årsbudsjettet og for annen planleggingsvirksomhet. Konsekvensen av dette er at de rammer og hovedpremisser som kommer til uttrykk i planen, ikke kan fravikes uten at det tas opp sak om endring av planen. Mer begrensede endringer i planen uten betydning for kommunens/fylkeskommunens handlingsfrihet vil imidlertid kommunestyret/fylkestinget kunne vente med å foreta til neste gang planen er oppe til behandling.

Det framgår videre av nr. 1 at økonomiplanen er rullerende og skal vedtas en gang i året. Kommunestyret/fylkestinget bestemmer selv tidspunktet for behandlingen. Det er således ikke noe vilkår at planen skal behandles samtidig med årsbudsjettet, men det er ikke noe til hinder for det. Dersom den ordinære behandlingen av planen ikke skjer samtidig med behandlingen av budsjettet, og budsjettbehandlingen medfører slike (vesentlige) avvik fra planen som nevnt ovenfor, må imidlertid kommunestyret/fylkestinget sørge for at de nødvendige konsekvensjusteringer i planen foretas.

Det vises for øvrig til § 5, som fastsetter en alminnelig plikt for kommuner/fylkeskommuner om å drive planleggingsvirksomhet, etter nærmere bestemmelser fastsatt i (annen) lov.

Etter *nr. 2* skal økonomiplanen være «realistisk». Det vil si at planen skal omfatte alle sannsynlige inntekter og utgifter. Kravet om at planen skal omfatte en oversikt over samlet gjeldsbyrde innbefatter alle økonomiske forpliktelser, herunder bl.a. garantiforpliktelser og forventede utbetalinger i tilknytning til slike forpliktelser.

Utover dette - og at planperioden skal være 4-årig - fastsetter bestemmelsen ikke særlige krav til planens innhold. Det følger imidlertid av nr. 6 at departementet kan gi nærmere regler om planens innhold.

Nr. 3 fastsetter at økonomiplanen - og endringer i denne - må vedtas av kommunestyret/

fylkestinget. Denne myndigheten kan ikke delegeres, det følger av uttrykket «selv». Det utvalget som skal innstille overfor kommunestyret/fylkestinget, kan være et særskilt utvalg eller et allerede eksisterende utvalg med også andre oppgaver - etter kommunestyrets/fylkestingets nærmere bestemmelse. Nr. 3 åpner også for at funksjonen som innstillende organ kan legges til kommunerådet/fylkesrådet, dersom kommunen/fylkeskommunen har valgt en parlamentarisk styreform.

Hva administrasjonens medvirkning og oppgaver skal bestå i, vil det være opp til kommunestyret og fylkestinget å bestemme. Det vil ikke være noe til hinder for at administrasjonen pålegges å utarbeide forslag til samlet økonomiplan for det utvalg som skal innstille overfor kommunestyret/fylkestinget.

Det følger av nr. 4 at utvalgets innstilling til økonomiplan skal legges ut til offentlig ettersyn minst 14 dager før kommunestyrets/fylkestingets behandling, og med mulighet for alle interesserte til å komme med uttalelser om planen og dens innhold. Kravet om utlegging til ettersyn gjelder bare innstillingen i forbindelse med den ordinære, årlige behandling av økonomiplanen - ikke endringer i denne. Administrasjonens saksframlegg og forslag er også offentlig, i den utstrekning disse dokumenter ikke kan eller skal unntas etter offentlighetsloven. Gjenstand for offentlighet er likevel bare det siste (endelige) saksframlegg m.v. fra administrasjonen. Nr. 4 fastsetter videre at dette saksframlegget først er offentlig når utvalgets innstilling foreligger, og ikke når saksframlegget foreligger. For dette saksframlegget gjelder det således utsatt offentlighet.

Det følger av nr. 5 at økonomiplanen kun skal sendes departementet til orientering. Den skal ikke godkjennes av departementet, og er derfor gyldig når den er vedtatt av kommunestyret/fylkestinget. Departementet vil imidlertid av eget tiltak kunne prøve lovligheten av planvedtaket, jf. § 59 nr. 5.

Nr. 6 gir departementet adgang til å fastsette nærmere - bindende - bestemmelser om hva planen skal inneholde.

§ 45. Årsbudsjettet

1. **Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens og fylkeskommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse.**
2. **Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og vesentlige endringer i rammene for dette. Vedtak treffes på grunnlag av**

innstilling fra et utvalg utpekt av kommunestyret eller fylkestinget.

3. **Utvalgets innstilling skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 8 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Fra samme tidspunkt er administrasjonens saksframlegg og forslag til utvalget offentlig, hvis ikke annet følger av unntakene i offentlighetsloven § 5a eller § 6.**
4. **Departementet skal føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak.**

Til § 45:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 8
- NOU-forslaget: § 41
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 20,37,50/ fkl. §§ 11, 22,23,38,47

Nr. 4 er ny i forhold til NOU-forslaget. Det samme gjelder kravet i nr. 3 om at budsjettet skal legges ut til alminnelig ettersyn. Paragrafen bygger ellers på de gjeldende kommunelover, men representerer en forenkling i forhold til disse.

Nr. 1 fastsetter plikt for kommunestyret/fylkestinget til å utarbeide årsbudsjett, som er en rettslig bindende plan for inntektene og anvendelsen av dem. Nærmere krav til budsjettets innhold er fastsatt i § 46. At budsjettet er bindende vil si at kommunen/fylkeskommunen som hovedregel ikke kan foreta utbetalinger eller pådra seg utgifter som ikke er innarbeidet i budsjettet. Kravet om budsjett-hjemmel på utbetalingstidspunktet gjelder ikke i de tilfelle hvor kommunen er rettslig forpliktet til å dekke en utgift, f.eks. i forbindelse med en inngått kontrakt. § 47 har nærmere bestemmelser om budsjettets bindende virkning.

Etter nr. 2 må årsbudsjettet vedtas av kommunestyret/fylkestinget, jf. uttrykket «selv». Kommunestyrets/fylkestingets ene-kompetanse gjelder likevel bare de grunnleggende elementer i budsjettet - fastsetting av de samlede økonomiske rammer for virksomheten i budsjettåret og hovedtrekkene i bruken av ressursene. Innenfor disse rammer vil kommunestyret/fylkestinget kunne delegere budsjettmyndighet, både til (andre) folkevalgte organer og til administrasjonssjefen. Departementet kan imidlertid - som i dag - fastsette nærmere regler om delegasjonsadgangen, jf. § 46 nr. 4.

Nr. 2 fastsetter videre at et utvalg, utpekt av kommunestyret/fylkestinget, skal utarbeide samlet forslag til årsbudsjett. Denne bestemmelsen tilsvarer § 44 nr. 3, se merknadene til denne. Det vises likeledes til denne bestem-

melse (og merknadene), for så vidt gjelder administrasjonens medvirkning og oppgaver.

Etter nr. 3 skal årsbudsjettet - i likhet med økonomiplanen - legges ut til offentlig etter-syn. For øvrig gjelder samme regler om offentlighet som i forbindelse med økonomiplanen, se § 44 nr. 4 og merknadene til denne bestemmelsen.

Nr. 4 fastsetter at staten - som i dag - skal føre automatisk lovlighetskontroll med kommunestyrets budsjettvedtak, det vil si uavhengig av om noen som har kompetanse til det har brakt vedtaket inn for departementet til lovlighetskontroll, se § 59 nr. 1. Er økonomiplanen justert i forbindelse med vedtak av årsbudsjettet - se merknad til § 44 nr. 1 - må denne legges ved når budsjettet oversendes departementet til lovlighetskontroll. Dette gjelder uansett om endringen er vesentlig eller ikke. For lovlighetskontrollen etter nr. 4 gjelder reglene i § 59 nr. 4 tilsvarende. Den automatiske lovlighetskontrollen gjelder ikke fylkestingets budsjettvedtak. Departementet vil likevel kunne gripe inn av eget tiltak og prøve lovligheten av også dette vedtaket. Det følger av de alminnelige regler i § 59 nr. 5.

§ 46. Krav til årsbudsjettets innhold

1. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av disse midler.
2. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, ordinære avdrag og nødvendige avsetninger.
3. Kommunestyret og fylkestinget skal ved budsjetteringen påse at det til enhver tid er tilstrekkelige midler til å dekke løpende utbetalinger.
4. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om årsbudsjettets innhold og om delegasjon av myndighet i budsjettsaker. I disse bestemmelser kan det gjøres unntak fra bestemmelser i denne lov når det gjelder budsjett for kommunal eller fylkeskommunal drift.

Til § 46:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 8
- NOU-forslaget: § 42
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 24 nr. 10 og § 50/fkl. § 26 nr. 8 og § 47

Nr. 2 er ny i forhold til NOU-forslaget, og kommer i stedet for NOU-forslagets krav om at budsjettet skal være i balanse. I tillegg gis det en nærmere presisering av departementets adgang til å gi forskrift med utfyllende bestemmelser om budsjettet i nr. 4. Paragra-

fen bygger ellers på prinsippene i de gjeldende kommunelover.

Nr. 1 fastsetter at årsbudsjettet skal være realistisk og fullstendig. Det vil si at alle utgifter og inntekter som kan påregnes i løpet av budsjettåret, skal tas med. En rekke av postene vil være anslag for året. Det er viktig at disse anslagene er realistiske. På inntektssiden er det grunn til å utvise nøkternhet når f.eks. skatteinntekter skal anslås. Samtidig er det viktig å sørge for at utgifter ikke underbudsjetteres. Det er således av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter. Det er særlig viktig at det er konsistens mellom budsjettanslag for skatteinntekter og lønnsutgifter.

All disponering av kapitalmidler budsjetteres (bruk av fond, lånemidler m.v.).

Nr. 2 stiller krav om at det skal budsjetteres slik at driftsresultatet (brutto) minst skal være tilstrekkelig til å dekke renter (netto), ordinære avdrag (netto med fradrag av mottatte avdrag på formidlingslån) og nødvendige avsetninger. Brutto driftsresultat er differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter (ekskl. renter og avdrag på lån). Netto renter og netto avdrag betyr at det er differansen mellom renteutgiftene og renteinntektene samt differansen mellom betalte og mottatte avdrag som skal dekkes av driftsresultatet - i tillegg til nødvendige avsetninger. Ordinære avdrag tilsvarende det som følger av nedbetalingsplanene for tidligere låneopptak. Det er ikke noe krav om at ekstraordinære avdrag skal dekkes av driftsresultatet. Nødvendige avsetninger kan være eventuelt tidligere underskudd som skal dekkes inn, eller avsetninger som følger av inngåtte kontrakter eller avsetninger som følger av lovbestemmelser om spesiell bruk av visse inntekter.

Unntak fra kravet om at det budsjetterte driftsresultat minst skal være tilstrekkelig til å dekke renter, ordinære låneavdrag og nødvendige avsetninger kan gjøres, dersom kommunen/fylkeskommunen har midler i fond som er avsatt gjennom tidligere års overskudd.

Nr. 2 gir et minimumsnivå for driftsresultatet. Det er ønskelig og tilrådelig at driftsresultatet er større enn dette minimumsnivået. Det vil sette kommunen/fylkeskommunen i stand til å avsette midler til eventuelt å finansiere hele eller deler av investeringene som er viktig i en forsvarlig økonomiforvaltning for å bevare handlefriheten.

Nr. 3 krever at budsjettet må være slik utformet at det ikke oppstår likviditetsproblemer i løpet av året - det er ikke tilstrekkelig at budsjettet er i balanse ved årets slutt. Hvis det

f.eks. er grunn til å forvente at det må tas opp likviditetslån i løpet av året, må utgiftene til dette innarbeides i budsjettet.

Nr. 4 gir departementet hjemmel til i forskrift å fastsette nærmere regler om budsjettets innhold og om delegasjon av budsjettmyndighet, på samme måte som etter de gjeldende kommunelover. Adgangen til å avvike fra lovens bestemmelser for så vidt gjelder kommunale/fylkeskommunale bedrifter vil omfatte mulighet for slike bedrifter til å føre regnskap og budsjett etter bestemmelsene i regnskapsloven og aksjeloven - det vil si etter de samme prinsipper som gjelder for rent private bedrifter.

§ 47. Årsbudsjettets bindende virkning

1. Skjer det vesentlige endringer i løpet av budsjettåret i forhold til oppførte utgifter eller inntekter, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.
2. De rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål, må ikke overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige endringer i budsjettet.

Tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte årsbudsjett må ikke gis uten at det samtidig fattes vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett. Når særlige forhold foreligger, kan departementet dispensere fra denne regel.

Viser det seg at det blir vesentlig svikt i de budsjetterte inntekter, må det foretas de nødvendige endringer i budsjettet.

3. Dersom det er aktuelt for kommunestyret eller fylkestinget å foreta vesentlige endringer i årsbudsjettet, gjelder reglene for saksbehandlingen ved det opprinnelige budsjettvedtak tilsvarende. Dette gjelder likevel ikke kravet om utlegging til alminnelig ettersyn.

Til § 47:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kap. 8
- NOU-forslaget: § 43
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 50/fkl. § 47

§ 47 er i samsvar med NOU-forslaget, og bygger i hovedsak på gjeldende kommunelover.

Etter nr. 1 skal kommunestyret/fylkestinget ha melding om «vesentlige endringer» i budsjettåret i forhold til det vedtatte budsjett. Ansvarlig for at slik melding gis er administrasjonssjefen, eventuelt lederen for kommunerådet/fylkesrådet (etter en parlamentarisk styreform). Med vesentlige endringer siktes det bl.a. til endringer som forrykker grunnla-

get eller forutsetningene for det vedtatte budsjett.

Bestemmelsen i nr. 1 forutsetter at de nødvendige justeringer i budsjettet foretas straks, se også nr. 2.

Dersom det viser seg nødvendig å fravike det vedtatte budsjett, følger det av nr. 2 at dette ikke kan gjøres uten at det først er truffet vedtak om tilleggsbevilgning eller bevilgning utenom budsjettet. Også ved slike bevilgninger er hovedregelen at det (justerte) budsjett må være i samsvar med reglene i § 45. Dette gjelder også i de tilfelle hvor kommunen/fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta en utbetaling. Er det ikke mulig å finne dekning for slike utbetalinger i budsjettet, er kommunen/fylkeskommunen likevel forpliktet til å foreta disse utbetalingene, jf. også merknadene til § 45 nr. 1. Kommunen/fylkeskommunen vil i et slikt tilfelle kunne søke departementet om dispensasjon fra kravet om budsjettmessig dekning.

Nr. 3 stiller krav om at det ved vesentlige endringer i budsjettet må følges den samme prosedyre som ved vedtakelsen av årsbudsjettet, jf. § 45. Det innebærer at vedtak om budsjettendring må treffes av kommunestyret/fylkestinget på grunnlag av innstilling fra det utvalg som er utpekt av kommunestyret/fylkestinget. Kravet om at budsjettokumentet skal legges ut til alminnelig ettersyn gjelder imidlertid ikke.

§ 48. Avsetninger

1. I årsbudsjettet kan avsettes midler til bruk i senere budsjettår.
2. Midler som innkommer ved salg av fast eiendom eller av andre større kapitalgjenstander, kan ikke brukes til å dekke løpende utgifter. Departementet kan i særlige tilfelle dispensere fra forbudet i dette ledd.

Til § 48:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kap. 8
- NOU-forslaget: § 44
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 50/fkl. § 47

§ 48 er i samsvar med NOU-forslaget, bortsett fra en mindre endring i nr. 2. Denne endringen representerer ingen realitetsendring sammenliknet med NOU-forslaget. Paragrafen innebærer en forenkling og liberalisering i forhold til bestemmelsene i de gjeldende kommunelover.

Etter nr. 1 er det ingen begrensninger i hva det kan avsettes midler til. Det kan f.eks. avsettes midler både til kapitalformål og til driftsformål. Fond avsatt til bestemte formål

innebærer ingen rettslig forpliktelse, og formålet kan derfor når som helst endres av kompetent organ. Dette innebærer også at fond som er avsatt til kapitalformål, kan omgjøres og brukes til driftsformål, jf. imidlertid punkt 2.

Avsetninger etter denne bestemmelse representerer dermed ikke noen form for bindende fondsopplegg, men bare en budsjett- og regnskapsmessig postering.

Nr. 2 begrenser kommunens/fylkeskommunens disposisjonsrett over midler innkommet ved salg av fast eiendom og andre større kapitalgjenstander. Slike midler kan ikke brukes til driftsformål. Avsetninger av slike midler må skje til kapitalformål og kan ikke omgjøres og brukes til driftsformål. Det vil derimot ikke være noe til hinder for bruk av slike midler til ekstraordinære nedbetalinger av gjeld, siden dette ikke vil påvirke kommunens/fylkeskommunens sparing og dermed netto formuesstilling.

Hva som ellers skal anses å være løpende utgifter, må avhenge av en konkret vurdering. Utgifter til gjenstander som har kort levetid, f.eks. under 2 år, må kunne ses som løpende utgifter. Kjøp av fast eiendom vil imidlertid alltid måtte anses som kapitalgjenstand. Nærmere regler om hva som er løpende utgifter vil kunne fastsettes i forskrift, jf. § 46 nr. 4.

Departementet kan - i særlige tilfelle - dispensere fra forbudet i nr. 2, f.eks. i en akutt vanskelig økonomisk situasjon, hvor ellers betalingsinnstilling kan være eneste realistiske alternativ.

§ 49. Regnskapsmessig overskudd eller underskudd

1. Udisponerte midler ved regnskapsårets avslutning føres til avsetning.
2. Underskudd på årsregnskapet som ikke dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, føres opp til dekning i det følgende års budsjett. Under særlige forhold kan kommunestyret og fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år.

Til § 49:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 8
- NOU-forslaget: § 45
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 50/fkl. § 47

§ 49 er identisk med NOU-forslaget, og representerer en liberalisering av bestemmelse- ne i de gjeldende kommunelover.

Dersom regnskapet viser et positivt netto driftsresultat, følger det av nr. 1 at udisponerte midler (overskudd) kan føres til avsetning og brukes allerede første år etterpå. Kommunen/fylkeskommunen er dermed ikke bundet til å bruke disse midler til kapitalformål, slik som i dag.

Etter nr. 2 første punktum er utgangspunktet at et eventuelt underskudd i driftssammenheng føres opp til dekning på budsjettet i det år regnskapet avlegges, det vil si året etter at underskuddet oppstod. Departementet vil i forskrifter gi nærmere definisjon av begrepet regnskapsmessig underskudd. Hvis det ikke er mulig - helt eller delvis - kan (det resterende) underskuddet føres opp på budsjettet for det påfølgende år.

Dersom det viser seg å være klart urealistisk eller urasjonelt å foreta inndeckning av underskudd i løpet av de to første år etter underskuddsåret - jf. uttrykket «særlige forhold» i andre punktum - kan kommunestyret/fylkestinget vedta at dekningen av underskuddet skal skje i løpet av ytterligere 2 år. Vilkåret er at dette innpasses i økonomiplanen, og slik at de nødvendige endringer i den- ne er foretatt.

Kapittel 9

GJELDSFORPLIKTELSER. VERN AV BETALINGSEVNE. GJELDSINNDRIVELSE. BETALINGSINNSTILLING

§ 50. Låneopptak

1. En kommune eller fylkeskommune kan ta opp lån til kapitalformål og til konvertering av eldre gjeld.
2. Det kan også tas opp lån til likviditetsformål. Slikt lån må gjøres opp før regnskapsavslutning for vedkommende budsjettår. Foreligger det regnskapsmessig underskudd som etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan motsvarende lån tilbakebetales over samme tidsrom.
3. Det kan ikke tas opp eller ytes lån i utenlandsk valuta, eller stilles garanti for slike lån. Departementet kan gi forskrift om adgangen til å foreta andre disposisjoner som innebærer valutarisiko.
4. Vedtak om opptak av lån må også angi hvordan lånet skal avdras.
5. Kommunens og fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde må ikke være større enn det er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan.
6. Departementet kan gi forskrift om avdragstid og andre lånevilkår. Slik forskrift kan også omfatte lån fra lånefond.
7. Vedtak om å oppta lån skal godkjennes av departementet.

Til § 50:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 8
- NOU-forslaget: § 46
- Gjeldende kommunelover: Kl. §§ 24 nr. 4, 51, 59 nr. 1-3/fkl. §§ 26 nr. 3, 48, 60 nr. 1 og 2

§ 50 nr. 3, 6 og 7 er nye i forhold til NOU-forslaget. Paragrafen er i hovedsak i samsvar med de gjeldende kommunelover.

Bestemmelsene i § 50 gjelder både kommuner, fylkeskommuner og inter(fylkes)kommunal foretak. Med inter(fylkes)kommunale foretak siktes det til slike samarbeidsforetak som er etablert i medhold av § 27. Disse foretakene kan imidlertid bare ta opp lån i den utstrekning de deltakende kommuner/fylkeskommuner har delegert slik myndighet. Kommunestyret/fylkestinget vil også kunne delegerer myndighet til å ta opp lån til andre folkevalgte organer og til administrasjonen. I praksis vil imidlertid (prinsipp)vedtak om opptak av lån foretas av kommunestyret/fylkestinget i tilknytning til årsbudsjett/økonomiplan.

Etter nr. 1 kan det bare tas opp lån til investeringsformål og til konvertering av eldre gjeld. Lån til dekning av driftsutgifter faller dermed utenfor, se dog nr. 2. Forutsetningen for låneopptak er at det skjer til kommunalt, fylkeskommunalt eller inter(fylkes)kommunalt formål, som etter de gjeldende kommunelover. Det kan f.eks. ikke tas opp lån til videreutlån, eller for å yte tilskudd - f.eks. til finansiering av et idrettsanlegg som kommunen ikke er eier av.

Nr. 1 er ikke til hinder for opptak av lån til såkalte lånefond. Ordningen med lånefond innebærer at det kan tas opp lån i en rund sum, og på et tidspunkt som er gunstig for låneopptak. Både formålet med et slikt låneopptak og bruken av fondets midler må imidlertid være knyttet til investeringer eller til konvertering av eldre gjeld.

Nr. 2 fastsetter at det kan tas opp lån til likviditetsformål. Det vil si at lånet ikke tas opp til noe budsjettert formål, men til å dekke løpende utbetalinger når det ikke er dekning i likvider ellers. Hovedregelen er at et slikt lån må tilbakebetales i løpet av det inneværende budsjettår. Unntak gjelder dersom låneopptaket skjer i tilknytning til dekning av regnskapsmessig underskudd, jf. § 49 nr. 2. I slike tilfelle er det tilstrekkelig at lånet tilbakebetales i løpet av den periode dekning av underskuddet skal skje.

Nr. 3 fastsetter særskilte regler om valutalån m.v. Disse reglene er overført fra forskrift gitt i medhold av lov om valutaregulering av

14. juni 1950 nr. 10, og representerer ikke noe nytt.

Konsekvensen av nr. 4 er at renter og avdrag må innarbeides i økonomiplanen før låneopptak skjer, jf. § 44 nr. 1 og 2, se også § 50 nr. 5 og 6.

Kravet i nr. 5 om at den samlede gjeldsbyrde skal være forsvarlig innebærer et rettslig vilkår for at låneopptaket skal være gyldig.

Loven fastsetter ingen bestemte krav til avdragstid eller andre særlige lånevilkår. Nr. 6 åpner imidlertid for at departementet kan gi nærmere regler ved forskrift. Forskriften vil også kunne omfatte lån fra lånefond, for å sikre at intensjonene om samsvar mellom låneobjekt og avdragstid blir oppfylt. Uten en slik bestemmelse ville en kommune kunne kanalisere alle lån via lånefond, og gi lånene maksimal avdragstid - uavhengig av låneobjekt.

Etter nr. 7 skal alle låneopptak godkjennes av departementet. Låneopptaket er ikke gyldig før slik godkjenning foreligger.

Kravet om godkjenning gjelder ikke lån fra lånefond, det vil si bruk av fondets midler. Departementet vil imidlertid kunne foreta lovlighetskontroll etter reglene i § 59, både når det gjelder kontroll av de formål fondsmidlene brukes til og om kravene i forskrift om avdragstid er fulgt.

§ 51. Garantiforpliktelser. Pantsetting for andres gjeld

1. En kommune eller fylkeskommune kan stille garanti for andres økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse, eller er bestemt i lov eller i stortingsbeslutning.

Det kan ikke stilles garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet, eller for kommunalt eller fylkeskommunalt ansattes økonomiske forpliktelser.

2. Vedtak om garantistillelse skal godkjennes av departementet.
3. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om garantistillelse, herunder om adgangen til å stille garanti for drift.
4. En kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Til § 51:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 8 (garantistillelse) og kap. 9.2 (pantsetting)
- NOU-forslaget: 47
- Gjeldende kommunelover: Kl. 52, 53, 59 nr. 1/fkl. 49, 50, 60 nr. 1.

I forhold til NOU-forslaget - som innebærer totalforbud mot annen garantistillelse enn den som uttrykkelig følger av lov - utvider § 51 garantiadgangen, men representerer samtidig en innskrenkning sammenliknet med de gjeldende kommunelover, se særlig nr. 1 andre ledd. Forbudet i nr. 4 mot pantsetting for andres gjeld er i samsvar med NOU-forslaget (og gjeldende rett), bortsett fra en mindre endring av mer språklig art.

Etter nr. 1 kan en kommune/fylkeskommune for det første stille garanti når det foreligger «en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse». Dette er det samme generelle vilkår som er nedfelt i de gjeldende kommunelover. Med «særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse» siktes i første rekke til tiltak som det vil være naturlig at kommunen/fylkeskommunen selv tar seg av. Mer konkret innebærer nr. 1 at det f.eks. kan stilles garanti for lån til privat institusjon/organisasjon som driver barnehage eller helseinstitusjon. Det vil videre bl.a. kunne garanteres for økonomiske forpliktelser i tilknytning til investering i idrettsanlegg, kulturanlegg og bompengeprojekter. For det andre kan det - i samsvar med de gjeldende kommunelover - stilles garanti når det er bestemt i (annen) lov eller i stortingsbeslutning.

Garantiadgangen er først og fremst knyttet til investeringsformål, men nr. 1 åpner for at det i prinsippet også kan stilles garanti for drift - når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse. Det framgår imidlertid av nr. 3 at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om adgangen til å stille driftsgaranti, se nedenfor.

Andre ledd i nr. 1 fastsetter *viktige begrensninger* i garantiadgangen. For det første fastsettes det et uttrykkelig forbud mot garantistillelse som er knyttet til næringsformål, siden kommunen/fylkeskommunen i slike tilfelle utsetter seg for en særlig økonomisk risiko hvor framtidig belastning ikke er kjent. Dette medfører at det f.eks. ikke kan garanteres for lån til en privat bedrift, når bedriften har et forretningsmessig formål med sikte på økonomisk gevinst, selv om det gjelder en bedriftsetablering som kan få innvirkning på sysselsettingen i en kommune/fylkeskommune. For det andre kan det heller ikke stilles garanti for kommunalt eller fylkeskommunalt ansattes økonomiske forpliktelser, f.eks. garanti for boliglån.

Forbudet i andre ledd er imidlertid ikke til hinder for at en kommune/fylkeskommune - hvis de ønsker det - kan gi økonomisk tilskudd til en privat næringsbedrift eller på annen måte bistå bedriften, f.eks. ved å stille en tomt til disposisjon ved etablering. Kommu-

nen/fylkeskommunen vil også i alminnelighet kunne gi økonomisk tilskudd til rene driftsformål.

Nr. 2 fastsetter at kommunalt/fylkeskommunalt vedtak om garantistillelse skal *godkjennes* av departementet. Et garantivedtak er m.a.o. ikke gyldig før en slik godkjenning foreligger. Viktig i denne forbindelse er at departementet kan nekte godkjenning, dersom garantien må sies å stå i misforhold til kommunens/fylkeskommunens økonomiske evne.

Etter nr. 3 kan departementet i forskrift fastsette nærmere vilkår for garantistillelse, som bl.a. kan omfatte regler om garantiens varighet, om garantien skal gis som simpel garanti eller som selvskyldnergaranti og krav om at det stilles realsikkerhet i forbindelse med garantien. Departementet vil i medhold av denne bestemmelsen også kunne gi regler om hva som nærmere skal forstås med begrepene «særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse» og «utøvelse av næringsvirksomhet, jf. nr. 1.

Departementet vil i medhold av forskriftshjemmelen i nr. 3 videre kunne fastsette nærmere regler om adgangen til å stille garanti for (andres) økonomiske forpliktelser som knytter seg til drift. Det innebærer at det f.eks. kan fastsettes forbud mot driftsgaranti i nærmere angitte tilfelle. Som det framgår av kap. 8.6, vil behovet for garanti for drift i første rekke være knyttet til drift av idrettsanlegg og kulturhus, som tradisjonelt har vært av stor kommunal/fylkeskommunal interesse. Et forbud mot garanti for drift vil likevel ikke være til hinder for at kommunen/fylkeskommunen gir tilskudd til drift, enten som et engangs tilskudd eller som ledd i en driftsavtale.

Nr. 4 innfører et alminnelig forbud mot å *pantsette* kommunal/fylkeskommunal eiendom for andres økonomiske forpliktelser, også i de tilfelle hvor kommunen/fylkeskommunen kan stille garanti for slike forpliktelser. Bestemmelsen er derimot ikke til hinder for at kommuner/fylkeskommuner pantsetter for egen gjeld, se dog forbudet i 52 om utleggspant m.v.

§ 52. Utlegg, arrest, utpanting, avsetning

En kommunes eller fylkeskommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg, arrest, utpanting eller avsetning.

Til § 52:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 9.4
- NOU-forslaget: § 48
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 54/fkl. § 51

§ 52 er identisk med NOU-forslaget. I forhold til gjeldende rett representerer bestemmelsen en ytterligere innskrenkning av utleggsadgangen, ved at det innføres et alminnelig utleggsforbud.

§ 52 innebærer at det fastsettes et alminnelig forbud mot at det stiftes pant m.v. i en kommunes/fylkeskommunes eiendeler, uten kommunens/fylkeskommunens samtykke.

Som påpekt i forbindelse med § 51 er loven ikke til hinder for at kommune/fylkeskommune pantsetter kommunal/fylkeskommunal eiendom på frivillig grunnlag for egen gjeld. Loven oppstiller således ingen særlige begrensninger i hva som i den forbindelse kan pantsettes. For frivillig pantsetting gjelder ellers de vanlige regler om inndrivning etter tvangsfullbyrdelseslovens regler.

§ 53. Motregning

1. Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til kommune eller fylkeskommune, kan ikke gjøre dette opp ved motregning.
2. En bank kan aldri bringe sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i motregning overfor dennes innskudd i banken.
3. I overføringer til en kommune eller fylkeskommune gjennom inntektssystemet kan staten motregne med fordringer av offentligrettslig art som er fastsatt i eller med hjemmel i lov, herunder ilagte tvangsgebyrer o.l. og foretaksstraff.

Til § 53:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 9.5
- NOU-forslaget: § 49
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 55/fkl. § 52

§ 53 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra nr. 3, som er ny. Sistnevnte bestemmelse er også ny i forhold til gjeldende rett. For øvrig representerer nr. 1 en ytterligere begrensning i motregningsadgangen, sammenliknet med gjeldende rett.

Nr. 1 utelukker at en kreditor - i de nevnte tilfelle - krever motregning overfor en kommune/fylkeskommune. I andre tilfelle kan det kreves motregning, så fremt de vanlige, ulovfestede vilkår er oppfylt. Det vil heller ikke være noe til hinder for at en kommune/fylkeskommune kan samtykke i motregning eller selv kreve motregning, i forbindelse med skatter eller avgifter. Også her vil forutsetningen være at de vanlige, ulovfestede vilkår er oppfylt. Poenget med nr. 1 er således å utelukke at en kreditor kan framtvinge motregning, det vil si uten kommunens/fylkeskommunens samtykke.

I nr. 2 videreføres den gjeldende regel om at en bank ikke kan kreve motregning i en kommunes/fylkeskommunes innskudd i vedkommende bank. Det er likevel ikke noe til hinder for at en kommune/fylkeskommune samtykker i at motregning foretas, se ovenfor om hvilke vilkår som da må foreligge.

Nr. 3 åpner for at statlig myndighet i visse tilfelle kan kreve motregning i overføringer gjennom inntektssystemet, det vil si uten at kommunen/fylkeskommunen samtykker, forutsatt at de ulovfestede grunnvilkår for motregning er oppfylt - bl.a. at begge fordringer må være forfalte. I dag er det utelukket. Adgangen til motregning etter nr. 3 gjelder bare fordring som staten har på en kommune/fylkeskommune, og bare offentligrettslige fordringer. Fordring som utspringer fra et rent privatrettslig forhold, f.eks. et ordinært erstatningskrav, omfattes ikke.

Offentligrettslige fordringer som omfattes av nr. 3 vil bl.a. være krav på arbeidsgiveravgift og skattetrekk. Også tvangsgebyrer o.l. går inn under nr. 3, f.eks. tvangsmulkt for overtredelse av arbeidsmiljøloven § 78 og forurensningsgebyr etter forurensningsloven § 73. Med foretaksstraff siktes det her til bøtstraff som illegges en kommune/fylkeskommune som sådan, f.eks. etter arbeidsmiljøloven § 87 og forurensningsloven § 80.

§ 54. Overdragelse av krav på skatter og avgifter

En kommunes eller fylkeskommunes krav på skatter og avgifter kan ikke overdras. Departementet kan dispensere fra dette forbudet.

Til § 54:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 9.5
- NOU-forslaget: § 50
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 55/fkl. § 52

§ 54 er identisk med NOU-forslaget, og bygger på gjeldende rett - bortsett fra at departementets dispensasjonsadgang er utvidet.

§ 55. Konkurs og gjeldsforhandling

En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven.

Til § 55:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 9.3
- NOU-forslaget: § 51
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 56/fkl. § 53

§ 55 er identisk med NOU-forslaget, og har det samme innhold som de tilsvarende bestemmelser i de gjeldende kommunelover.

§ 55 fastsetter et alminnelig forbud mot at en kommune/fylkeskommune tas under konkursbehandling eller at det åpnes gjeldsforhandlinger etter konkurslovens regler - f.eks. med sikte på å oppnå en akkord. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at en kommune/fylkeskommune forhandler seg fram til en gjeldsordning med enkeltstående kreditorer, f.eks. at den får utsettelse med å betale renter/avdrag på et lån.

Bestemmelsen må for øvrig ses i sammenheng med §§ 56-58 om betalingsinnstilling.

§ 56. Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd

1. Når en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget å treffe vedtak om betalingsinnstilling. Melding om slikt vedtak skal straks sendes departementet.
2. Blir det ikke truffet vedtak etter nr. 1, kan departementet beslutte betalingsinnstilling for vedkommende kommune eller fylkeskommune.
3. Departementet sender melding om betalingsinnstilling til kunngjøring i pressen og i Norsk Lysingsblad.
4. Når det er truffet vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av ordføreren eller fylkesordføreren, administrasjonssjefen, og tre eller flere medlemmer oppnevnt av departementet. Har kommunen eller fylkeskommunen parlamentarisk styringsform, representeres denne i stedet av kommunerådets eller fylkesrådets leder, samt av øverste ansatte administrative leder, eventuelt øverste ansatte leder for økonomiforvaltningen.

Til § 56:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 9.6
- NOU-forslaget: § 52
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 57/fkl. § 54

§ 56 er identisk med NOU-forslaget, og bygger på gjeldende kommunelover. Nytt i forhold til gjeldende kommunelover er først og fremst at det ved betalingsinnstilling skal oppnevnes en tilsynsnemnd.

Nr. 1 fastsetter at kommunestyret/fylkestinget skal treffe vedtak om betalingsinnstilling, når vilkårene for dette foreligger. Vilråene er

- slik som etter gjeldende rett - at betalingsproblemet er relativt permanent, det vil si at kommunen/fylkeskommunen ikke på kort sikt er i stand til å dekke de løpende forpliktelser.

Hvis kommunen/fylkeskommunen ikke treffer vedtak om betalingsinnstilling når den er i en slik situasjon som beskrevet ovenfor, skal departementet treffe slikt vedtak, jf. nr. 2. Reglene om betalingsinnstilling vil gjelde på samme måte, enten vedtaket er truffet av kommunen/fylkeskommunen eller av departementet.

Betalingsinnstilling innebærer at vedkommende kommune/fylkeskommune kan stoppe sine utbetalinger (av forfalt gjeld) i den utstrekning de mangler midler til det. § 57 fastsetter nærmere regler for hvilke krav som fortrinnsvis skal dekkes. Betalingsinnstilling innebærer for øvrig ikke at betalingsforpliktelsene bortfaller, bare at de *suspenderes* så lenge perioden for betalingsinnstilling varer, se § 58.

Hensikten med kunngjøringsplikten i nr. 3 er å melde fra til kreditorene og andre berørte/interesserte.

Tilsynsnemnda er en ren nyskaping, jf. nr. 4. Flertallet av nemndas medlemmer skal bestå av representanter som departementet - på fritt grunnlag - oppnevner. Nemnda må anses som et statlig organ, og staten vil derfor være forpliktet til å dekke nemndas utgifter, sørge for sekretærhjelp m.v.

§ 57. Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling

1. Så lenge betalingsinnstillingen er i kraft, skal ingen utbetalinger foretas uten etter godkjenning av eller fullmakt fra tilsynsnemnda. Følgende krav skal fortrinnsvis dekkes:
 - a. Utgifter som er nødvendig for at kommunen og fylkeskommunen skal oppfylle forpliktelser den er pålagt ved lov overfor enkeltpersoner.
 - b. Krav på lønn, pensjon og annen godtgjøring til kommunens eller fylkeskommunens ansatte eller til folkevalgte i heltidsverv, bidrag som påhviler kommunen eller fylkeskommunen til lønn til andre ansatte, samt de fordringer som er nevnt i lov om fordringshavernes dekningsrett §§ 9-3 og 9-4.
 - c. Utgifter som må dekkes for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger.

Renter, inkasso- og saksomkostninger har samme rett som hovedfordringen.

2. Tilsynsnemnda avgjør i hvilken rekkefølge det skal foretas utbetalinger på de fordringer som er nevnt i bokstav a til c, og til dekning av andre fordringer, dersom det er midler til det.

Til § 57:

Henvisninger:

- Almennelige motiver: Kap. 9.6
- NOU-forslaget: § 53
- Gjeldende kommunelover: Kl. § 57/fkl. § 54

§ 57 er identisk med NOU-forslaget, med ett unntak. Dette unntaket innebærer at nr. 3 i NOU-forslaget (om bortfall av arbeidsgodtgjøring til folkevalgte) er sløyfet. Prioriteringsreglene i nr. 1 er stort sett de samme som etter gjeldende lov, men ellers er paragrafen ny.

Etter nr. 1 og 2 er det tilsynsnemnda som bestemmer hvilke fordringer som skal dekkes, innenfor de fastsatte prioriteringsregler. Nemnda kan imidlertid gi utbetalingsfullmakt til kommunen/fylkeskommunen, som f.eks. kan omfatte en bestemt type fordringer - eventuelt innenfor et maksimumsbeløp - og med tilbakemelding til nemnda om utbetalingsene.

§ 58. Utarbeiding av revidert årsbudsjett og økonomiplan

1. Etter at kommunestyret eller fylkestinget har uttalt seg, vedtar tilsynsnemnda ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen eller fylkeskommunen.
2. Økonomiplanen og årsbudsjettet oversendes departementet til godkjenning. Departementet kan foreta endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis dette anses nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.
3. Betalingsinnstillingen opphører og tilsyns- nemnda oppløses når departementet har godkjent økonomiplanen og årsbudsjettet.
4. Departementet skal godkjenne endringer i økonomiplanen i inneværende år og vedtak om økonomiplan samt endringer i denne for de tre neste følgende år. I samme tidsrom kan departementet også foreta endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet når dette anses nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.

Til § 58:

Henvisninger:

- Almennelige motiver: Kap. 9.6
- NOU-forslaget: § 54
- Gjeldende kommunelover: Ingen tilsvarende bestemmelser

§ 58 er identisk med NOU-forslaget, bortsett fra visse redaksjonelle endringer i nr. 4. §'en er helt ny i forhold til gjeldende rett.

Tilsyns- nemnda har to sentrale funksjoner: 1) Godkjenning av alle utbetalinger i perioden for betalingsinnstilling, jf. § 57, og 2) Utarbeide ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen/fylkeskommunen, jf. § 58 nr. 1. Forutsetningen for 2) er imidlertid at kommunestyret/fylkestinget skal ha hatt anledning til å uttale seg på forhånd. Det vil f.eks. ikke være noe å bemerke til at kommunen/fylkeskommunen utarbeider et eget utkast, som grunnlag for nemndas eget vedtak.

Det vil antakelig være praktisk at departementet i forbindelse med godkjenningen av økonomiplan/årsbudsjett etter nr. 2, bistår med utarbeidelse av en økonomisk «pakke» for rehabilitering av økonomien, men §'en har ikke nærmere regler om dette. Det vil dermed være et hensiktsmessighetsspørsmål - et politisk spørsmål - i hvilken utstrekning departementet her skal bidra aktivt.

I nr. 3 er opphøret av perioden for betalingsinnstilling fastsatt til tidspunktet for departementets godkjenning av økonomiplan og årsbudsjett. Fra dette tidspunkt av vil altså kommunen/fylkeskommunen være forpliktet til å dekke sine forpliktelser på vanlig måte. Dette gjelder også plikt til å dekke den akkumulerte gjeld i perioden - inklusive renter m.v., men ikke morarenter. Det siste følger av at manglende betaling av forfalt gjeld i perioden ikke oppfattes som mislighold.

Formålet med nr. 4 er å sikre at den omlegging av kommuneøkonomien som har funnet sted ikke blir uthulet. Departementets kompetanse til å foreta endringer i plan/budsjett er den samme som etter nr. 2 - i begge tilfelle kan endringer bare skje hvis og i den utstrekning det er nødvendig av hensynet til kommuneøkonomien.

Kapittel 10.

TILSYN OG KONTROLL

§ 59. Lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v.

1. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet.
2. Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.
3. Det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette, eller departementet, kan beslutte at avgjørelsen ikke skal iverksettes før lovlighetsklagen er avgjort.

4. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen
- er innholdsmessig lovlig,
 - er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
 - er blitt til på lovlig måte.
- Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig.
5. Departementet kan på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll.
6. Departementet kan kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkelt saker eller sider av kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

Til § 59:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 11
- NOU-forslaget: § 56
- Gjeldende kommunelover: kommuneloven §§ 11, 19, 60/fylkeskommuneloven §§ 11, 21

§ 59 erstatter dagens regel om automatisk legalitetskontroll av kommunestyrevedtak, samt den legalitetskontroll som i dag foretas i forbindelse med ulike godkjenningsordninger som nå foreslås opphevet. Departementets forslag avviker noe fra NOU-forslaget ved at kretsen av de som kan kreve lovlighetskontroll innsnevres, og at staten får hjemmel til å foreta slik kontroll av eget tiltak.

Nr. 1 krever at minst tre av kommunestyre/fylkestingsrepresentantene må stå bak et krav om lovlighetskontroll. Varamedlem anses her som medlem bare i perioder hvor vedkommende møter i kommunestyret eller fylkestinget.

Det er bare endelig avgjørelse som kan bringes inn for lovlighetskontroll, ikke innstillinger avgitt av administrasjonen eller folkevalgt organ. Derimot er det ikke noen betingelse at det er tale om et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

«Folkevalgt organ» omfatter kommunestyre og fylkesting samt alle kollegiale organer som er valgt av disse. Også avgjørelse i kontrollutvalg og klageutvalg kan således bringes inn til lovlighetskontroll.

Det er ikke satt noen frist for fremsettelse av krav om lovlighetskontroll. Dersom det er gått lang tid siden avgjørelsen ble truffet, vil hensynet til de som måtte ha innrettet seg i tillit til den kunne få betydning for ugyldighetsvurderingen.

Nr. 2: Forvaltningslovens regler om klage kommer ikke til anvendelse ved lovlighets-

kontroll etter denne paragraf. Denne bestemmelsen er derfor nødvendig for at den instans som har truffet den avgjørelse som blir bragt inn til overprøving, skal få anledning til å se på saken på nytt før den sendes videre.

Både vedkommende organ selv og overordnet kommunalt eller fylkeskommunalt organ kan likevel når som helst, også etter at slik begjæring om lovlighetskontroll er fremsatt - omgjøre avgjørelsen i den utstrekning man ikke kommer i konflikt med de alminnelige forvaltningsrettslige skranker for omgjøring av enkeltvedtak til skade for part eller likestilt interesse.

Nr. 3 er en tillempet versjon av regelen i forvaltningsloven § 42, 1. punktum, om utsatt iverksetting av vedtak.

Nr. 4: I likhet med dagens bestemmelser om legalitetskontroll omfatter lovlighetskontroll i medhold av denne paragrafen bare avgjørelsens offentligrettslige sider, og f. eks. ikke om en kommune er ansvarlig for et erstatningskrav.

Lovlighetskontrollen har ikke karakter av administrativ klagebehandling, og innebærer ikke kompetanse for departementet til å fatte en ny avgjørelse, bare til å oppheve den foreliggende avgjørelse dersom den er ugyldig.

Nr. 5 gir departementet adgang til å ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll av eget tiltak. Bestemmelsen kan blant annet benyttes i tilfeller der ikke det nødvendige antall kommunestyre/fylkestingsrepresentanter står bak krav om lovlighetskontroll jf. nr. 1, og også hvor informasjon om avgjørelsen fås på annen måte.

Nr. 6: Rett til å kreve opplysninger vil blant annet være nødvendig ved lovlighetskontroll. Bestemmelsen vil videre gjøre departement/fylkesmann bedre i stand til å ivareta en mer generell tilsyns- og rådgivningsfunksjon. Krav om opplysninger må begrenses til det det er et saklig behov for. Det er ikke intensjonen å gi hjemmel for å etablere et omfattende generelt rapporteringssystem.

Bestemmelsen i siste setning om at staten skal ha en alminnelig rett til innsyn i kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter representerer et supplement til opplysningsretten, og er ny i forhold til gjeldende rett. Innsynsretten vil gå foran offentlighetslovens bestemmelser om adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet. Retten vil imidlertid være begrenset av bestemmelser om taushetsplikt gitt i eller med hjemmel i lov. Dette innebærer at staten bare vil ha adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger i den utstrekning unntakene i forvaltningsloven eller annen lovgivning gir adgang til det.

§ 60. Internt tilsyn og kontroll

1. Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.
2. Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Utelukket fra valg er ordfører, fylkesordfører, varaordfører, medlem og varamedlem av kommunal eller fylkeskommunal nemnd med beslutningsmyndighet, medlem av kommuneråd eller fylkesråd og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.
3. Revisjon skal skje ved egen kommunal eller fylkeskommunal revisjon, eller ved felles revisjon for flere kommuner eller fylkeskommuner innen et revisjonsdistrikt.
4. Revisjonsdistrikt for flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprettes ved avtale mellom de aktuelle kommuner og fylkeskommuner, eller ved vedtak av departementet. Det skal velges et eget styre for revisjonsdistriktet med medlemmer fra alle deltakende kommuner og fylkeskommuner. Den som er utelukket fra valg til kontrollutvalg, kan heller ikke velges til distriktsrevisjonsstyret.
5. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv revisor. Kontrollutvalget ansetter det øvrige personale. Distriktsrevisor og det øvrige personale i distriktsrevisjonen ansettes av distriktsrevisjonsstyret. Revisor skal ha regnskaps- og revisjonsfaglig kompetanse som bestemt i forskrift etter denne paragrafs nr. 9.
6. Revisor for kommune eller fylkeskommune og kontrollutvalg har, uavhengig av regler om taushetsplikt, rett til nødvendig innsyn i kommunens eller fylkeskommunens saksdokumenter og arkiver.
7. Revisjonen skal kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.
8. Revisjonens rapporter forelegges kontrollutvalget. Kontrollutvalget legger rapportene fram for kommunestyret eller fylkestinget med merknader og forslag til vedtak.
9. Departementet fastsetter forskrifter om kontrollutvalg, regnskapsføring og revisjon, her-

under kvalifikasjonskrav til revisor. Kommunestyret og fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser.

Til § 60:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 10
- NOU- forslaget: § 57
- Gjeldende kommunelover: Kommuneloven §§ 19, 21, 37, 42, 43/fylkeskommuneloven §§ 21, 23, 38, 40

§ 60 bygger i det alt vesentlige på NOU-forslaget, og har mange likhetstrekk med gjeldende kommunelover. Nytt er blant annet at kontrollutvalget har overtatt formannskapets/fylkesutvalgets kontrollfunksjon.

Nr. 1 fastslår kommunestyrets og fylkestingets overordnede tilsynsansvar. Hvordan tilsynsansvaret skal utøves i praksis vil det være opp til kommunestyret/fylkestinget selv å bestemme. Retten til å overta saker eller omgjøre vedtak vil bare gjelde der det ikke følger av systemet med særlovnemnder eller direkte av lov at kommunestyret vil være avskåret fra denne muligheten.

Nr. 2: Kontrollutvalget er et spesialorgan som ikke kan tillegges andre funksjoner enn det som fremgår av denne paragraf. Kontrollutvalget utfører sine funksjoner på kommunestyrets/fylkestingets vegne, og er underlagt dettes økonomiske styrings- og instruksjonsmyndighet. Utelukkelsesreglene i denne bestemmelsen kommer i tillegg til lovforslagets § 13. Det er hensynet til utvalgets uavhengighet og hensynet til den allmenne tillit til kontrollfunksjonen som ligger til grunn for begrensningene.

Nr. 3: Kommunestyret/fylkestinget bestemmer om revisjonen skal skje ved egen kommunal/fylkeskommunal revisjon, eller ved en distriktsrevisjonsordning. Bestemmelsen innebærer at det ikke vil være adgang til å la revisjonen bli utført av et privat firma.

Nr. 4 viderefører dagens regler om felles revisjon for flere kommuner (distriktsrevisjon). Adgangen til å opprette slik ordning på frivillig basis er ny etter gjeldende rett. I tillegg åpnes det adgang til å etablere distriktsrevisjonsordninger som består av både kommuner og fylkeskommuner, eller bare fylkeskommuner. Distriktsrevisjonsstyret er et rent administrativt organ uten direkte kontrollfunksjoner. De nærmere regler om distriktsrevisjonsstyrets sammensetning, og om finansiering av virksomheten, må fastsettes i den avtale eller det departementsvedtak som danner grunnlag for ordningen.

Nr. 5 gir kommunestyret/fylkestinget myndigheten til å ansette revisor. Det er ikke ad-

gang til å delegere denne myndigheten. Bestemmelsen krever bare at lederen for revisjonen ansettes av kommunestyret/fylkestinget. Kvalifikasjonskrav til revisor fastsettes ved forskrift med hjemmel i nr. 9. Bestemmelsen er endret i forhold til NOU-forslaget.

Nr. 6: Kontrollutvalgets medlemmer og revisor vil ha taushetsplikt etter forvaltningsloven. Bestemmelsen fastslår at innsynsretten også gjelder taushetsbelagte opplysninger. Med uttrykket «kommunens/fylkeskommunens saksdokumenter» menes alle dokumenter som er i kommunens besittelse.

Nr. 7 lovfester den plikt til å utføre forvaltningsrevisjon som hittil bare har fremgått av departementets «Instruks for kommunerevisor/distriktsrevisor». Definisjonen av begrepet samsvarer med Riksrevisjonens definisjon.

Nr. 8 gir regler om saksgangen ved behandlingen av revisjonsrapporten. Hvor ofte revisor/kontrollutvalg skal avgi rapport utover de årlige rapporter vil være opp til kommunestyret/fylkestingets nærmere bestemmelse.

Nr. 9 gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om regnskap, revisjon og kontrollutvalgets virksomhet. Kommunestyret/fylkestinget kan gi utfyllende bestemmelser. Disse bestemmelsene må imidlertid ikke være i strid med bestemmelser i lov eller forskrift eller med de forutsetninger disse bygger på.

Kapittel 11.

IKRAFTSETTING, OVERGANGSBESTEMMELSER, OPPHEVING OG END-RINGER I ANDRE LOVER

§ 61. Ikraftsetting. Overgangsbestemmelser

1. Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves
 - Lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene
 - Lov 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner
 - Lov 21. juni 1985 nr. 85 Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner.
2. Fram til ny valgperiode starter høsten 1995 gjelder følgende overgangsbestemmelser:
 - a. I de tilfelle hvor formannskapet eller fylkesutvalget har særskilt myndighet etter andre lover, skal myndigheten tilligge kommunestyret eller fylkestinget. Myndigheten kan delegeres til faste utvalg etter denne lov.

Formannskap og fylkesutvalg kan opprettholdes, men anses da som faste utvalg etter denne lov.
 - b. Foretatte valg til kommunale og fylkeskommunale nemnder gjelder ut valgperio-

den, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget bestemmer noe annet.

For ordførers og varaordførers valgperiode gjelder reglene i kommuneloven av 12. november 1954 § 8.

- c. Lov 21. juni 1985 nr. 85 gjelder for Oslo kommune, hvis ikke kommunestyret bestemmer noe annet.
 - d. Reglementer og instruksjoner om folkevalgte organer, administrasjon og saksbehandling i den enkelte kommune eller fylkeskommune gjelder fortsatt så langt de passer.
3. Reglene i § 53 i denne lov om statens rett til å kreve motregning kommer ikke til anvendelse på fordringer som er stiftet før denne lovs ikrafttreden.
 4. Gjeldende vedtekter om interkommunalt samarbeid må innen to år etter denne lovs ikrafttreden bringes i samsvar med de krav som er fastsatt i lovens § 27 nr. 2.
 5. For øvrig kan Kongen gi de bestemmelser som er nødvendig, og i nødvendig utstrekning fra-vike bestemmelser i denne lov.

Til § 61:

Henvisninger:

- NOU-forslaget: § 60

§ 61 avviker en del fra NOU-forslaget, først og fremst ved at NOU-forslagets § 60 nr. 2 om såkalt «sterk» ikrafttredelsesbestemmelse i forhold til særlovgivningen er sløyyet - se nærmere kap. 15.3 i de alminnelige motiver. I tillegg er paragrafen bygd ut med noen flere overgangsbestemmelser.

Etter nr. 1 trer loven i kraft fra det tidspunkt som fastsettes av Kongen. Det tas sikte på at loven skal tre i kraft ca. 1/2 år etter at ny kommunelov er vedtatt. Fra lovens ikrafttreden oppheves kommuneloven og fylkesloven - med de overgangsbestemmelser som er nevnt i nr. 2 - 5. Fra samme tidspunkt oppheves også lov 21. juni 1985 nr. 85 om forsøk med særlige administrasjonsordninger, se dog nr. 2 bokstav c.

Nr. 2 fastsetter hvilke overgangsbestemmelser som skal gjelde fram til neste valgperiode (for kommunestyret/fylkestinget) starter. Etter lovforslagets § 16 nr. 1, jf. nr. 3, vil det si høsten 1995, nærmere bestemt innen utgangen av oktober 1995. Det innebærer en mindre avkorting (ca. to måneder) i den valgperiode som medlemmene av kommunestyret/fylkestinget er valgt for, men dette kan ikke antas å bryte med de grunnleggende prinsipper som gjelder for det lokale selvstyre. Ordningen gjelder likt for alle kommuner/fylkeskommuner, avkorting i tid er liten og det er formålstjenlig at ordningen kan tre i

kraft med virkning for den neste valgperioden.

Bokstav a. første ledd er en konsekvens av at formannskap/fylkesutvalg foreslås sløyfet som obligatoriske organer, jf. kap. 5.1.4. i de alminnelige motiver, og av det alminnelige prinsipp om at den kommunale/fylkeskommunale primærkompetanse skal tilligge kommunestyret/fylkestinget, jf. § 6. Det gis samtidig åpning for at myndigheten kan delegeres det faste utvalg som kommunestyret/fylkestinget bestemmer.

Andre ledd i bokstav a. gjør det mulig - for de kommuner/fylkeskommuner som ønsker det - å opprettholde formannskap/fylkesutvalg, men da som faste utvalg etter bestemmelsene i denne lov. En viktig begrensning er at formannskap/fylkesutvalg ikke lenger kan ha tilsyns- og kontrollfunksjonen. Denne funksjonen må tilligge et eget utvalg - kontrollutvalget - se § 60. Det vil imidlertid ikke være noe til hinder for at formannskap/fylkesutvalg utpekes som plan- og budsjettutvalg, se §§ 44 og 45.

Bokstav b. fastsetter i første ledd at alle valg som er foretatt før denne lovs ikrafttreden gjelder ut valgperioden; det er ikke nødvendig å foreta nyvalg. Bestemmelsen åpner imidlertid for at kommunestyret/fylkestinget kan bestemme noe annet, men disse organer kan ikke i medhold av denne bestemmelse nedlegge eller omorganisere en nemnd som kommunen/fylkeskommunen er pålagt å ha etter særlov.

I andre ledd er det tatt inn en særregel for valg av ordfører. Henvisningen til § 8 i gjeldende kommunelov innebærer at det skal foretas nyvalg av ordfører og varaordfører for de siste to år av kommunestyrets valgperiode. Dette har særlig sammenheng med at det valg av ordfører/varaordfører som foretas for de to første år av den valgperiode som starter 1. januar 1992, ofte skjer etter omforent «kabal», som ellers kan bli umuliggjort dersom valget skal gjelde for fire år, se § 8 nr. 1. - Denne problemstillingen er uaktuell for valg av fylkes (vara)ordfører, siden valgperioden allerede i dag er fire år.

Bokstav c. gir Oslo kommune adgang til - helt eller delvis - å fortsette den styringsform som kommunen har fått Kongens samtykke til å gjennomføre etter lov 21. juni 1985 nr. 85 om forsøk med særlige administrasjonsordninger. Oslo er i dag den eneste kommune som har søkt om, og fått samtykke til, å drive forsøk etter loven av 1985. I praksis vil bokstav c. innebære en dispensasjon fra de særlige regler om parlamentarisk styreform som er fastsatt i den nye kommuneloven, men slik at de øvrige bestemmelser i den nye loven kommer til anvendelse - så fremt de ikke er direk-

te uforenlige med styreformens etter 1985-loven.

Etter *bokstav d.* vil de gjeldende reglementer m.v. som er fastsatt for den enkelte kommune/fylkeskommune gjelde fortsatt, hvis de ikke er i strid med denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne loven. Kommunestyret/fylkestinget kan for øvrig - under de samme forutsetninger - foreta endringer som måtte finnes ønskelige.

Bakgrunnen for bestemmelsen i nr. 5 er at den nye kommuneloven medfører en rekke endringer i den gjeldende rettstilstand. Det vil være et åpenbart behov for å ha tilstrekkelige og tilfredsstillende overgangsbestemmelser som gjør det mulig å foreta en mest mulig smidig tilpasning av systemet etter de gjeldende kommunelover til den nye loven. I nr. 2 bokstav a. - d. og i nr. 3 og 4 er det fastsatt en del konkrete overgangsregler. Det er imidlertid vanskelig på forhånd å ha full oversikt over hvilke overgangsbestemmelser som trengs. For å forebygge eventuelle problemer har departementet funnet det påkrevd å ta inn en særskilt bestemmelse i nr. 5, som gir Kongen adgang til å fastsette de ytterligere overgangsbestemmelser som måtte vise seg nødvendig.

Nr. 3 innebærer at statens rett til å kreve motregning etter de nye regler i § 53 ikke gis tilbakevirkende kraft.

I *nr. 4* er kommuner/fylkeskommuner gitt en frist på to år til å bringe vedtekter om interkommunalt, herunder interfylkeskommunalt, samarbeid i samsvar med de krav til vedtektenes innhold som er fastsatt i denne lovs § 27 nr. 2.

Departementet vil for øvrig peke på at en del kommuner/fylkeskommuner har fått samtykke til å drive forsøk etter frikommuneloven og etter de gjeldende regler om forsøk med nemnder i kommuneloven § 25/fylkeskommuneloven § 27. Det tas sikte på å åpne for den nødvendige videreføring av disse forsøkene etter en særskilt overgangsbestemmelse, tatt inn i ny felles lov om forsøk i kommunesektoren, se kap. 13.7 i de alminnelige motiver.

§ 62. Endring av andre lover

Fra den tid denne lov trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 21. desember 1956 nr. 3 om endring i kommunal inndeling

- § 1 andre ledd oppheves

Til § 1 andre ledd:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kap. 4.6

§ 1 andre ledd har i dag nærmere regler om kommuners navn i forbindelse med sammenlutning av kommuner og ved vesentlig utvidelse av grensene for en kommune. Også etter NOU-forslaget foreslås § 1 andre ledd opphevet. Samtidig foreslås en ny § 1a, med nærmere regler om endring i kommuners navn. I departementets lovforslag er navne-reglene i sin helhet tatt inn i kommuneloven, se § 3 nr. 3. Dette gjelder også reglene om fylkeskommuners navn, sml. NOU-forslagets endringer i § 2 nr. 2 og § 2 nr. 3 (ny) i lov av 1918 om rikets inndelingsnavn. I forhold til gjeldende rett er endringene vedrørende kommuners og fylkeskommuners navn beskjedne.

2. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

§ 11b første ledd skal lyde:

Kongen kan gi regler om oppnevning og sammensetning av *statlige* nemnder (styrer, råd og andre kollegiale forvaltningsorganer), herunder om plikt til å gjøre tjeneste, om funksjonstiden og om løsning fra vervet. Kongen kan også gi regler om saksbehandlingen i nemndene og om delegasjon innen nemnda eller til nemndas sekretariat. Om delegasjon av myndighet kan gis regler også for den enkelte nemnd.

– § 11b andre ledd andre punktum oppheves.

Til § 11b:

Henvisninger:

– Alminnelige motiver: kap. 6.2

Endringen i forvaltningsloven § 11b er identisk med Kommunelovutvalgets forslag. Endringen innebærer at § 11b nå bare skal gjelde for *statlige* nemnder, og ikke for alle offentlige nemnder - inkludert de kommunale/fylkeskommunale. For de sistnevnte reguleres saksbehandlingsreglene av de alminnelige regler i kommuneloven - se særlig lovens kap. 6 - og eventuelle regler fastsatt i kommunale/fylkeskommunale særlover.

– § 18 fjerde ledd skal lyde:

Annet ledd gjelder ikke innstilling som administrasjonen gir når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting eller av andre folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsene gjelder heller ikke innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting.

Til § 18 siste ledd:

Henvisninger:

– Alminnelige motiver, kap. 14.4

Kommunelovutvalget foretar ingen tilsvarende endring av § 18, men den foreslåtte endring bygger på utvalgets alminnelige synspunkter og er en naturlig konsekvens av disse. Endringen medfører for øvrig en redaksjonell forenkling av bestemmelsen, tilpasset den nye kommuneloven (hvor bl.a. formannskapet/fylkesutvalget er sløyfet som obligatoriske organer). Bestemmelsen representerer således ingen realitetsendring i forhold til gjeldende rett, bortsett fra det som er uttalt nedenfor om kommuneråd/fylkesråd.

Med «folkevalgte organer» siktes det for det første til organer som er opprettet etter kommuneloven, se § 8 (faste utvalg og komiteer), § 10 (styre for bedrift, institusjon o.l.), § 11 (kommunedelsutvalg), § 18 (kommuneråd og fylkesråd etter en parlamentarisk styreform) og § 27 (styre for inter(fylkes)kommunalt samarbeid).

At også innstilling til kommuneråd/fylkesråd omfattes av bestemmelsen, er nytt i forhold til gjeldende rett - se lov av 21. juni 1985 Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner. Administrasjonens innstilling til rådet vil etter den foreslåtte endring i forvaltningsloven § 18 være (parts)offentlig, både når innstillingen fremmes av fagadministrasjonen og av medlem av rådet som har ledelsesansvar. Innstillinger fra (fag)administrasjonen til de enkelte rådsmedlemmer vil derimot ikke være offentlig, siden både medlemmet og (fag)administrasjonen i denne sammenheng må anses som en del av administrasjonen.

For det andre siktes det til nemnder opprettet i medhold av særlov, f.eks. skolestyre, fylkesskolestyre.

Uttrykket «innstilling» omfatter bare det siste og endelige dokument som administrasjonen legger fram. Det er ikke avgjørende om dette dokumentet munner ut i et konkret forslag til vedtak eller noen formell innstilling. For administrasjonens saksframlegg i forbindelse med vedtakelse av årsbudsjett og økonomiplan er det fastsatt særregler, se § 44 nr. 4 og § 45 nr. 3.

– § 26 oppheves.

Til § 26:

Henvisninger:

– Alminnelige motiver: kap. 12.2

Opphevingen av § 26 er i tråd med NOU-forslaget. Konsekvensen av opphevingen er at det ikke lenger skal gjelde unntak fra plikten til å grunngi enkeltvedtak som treffes av kommunestyre/fylkesting (og formannskap/fylke-

sutvalg). Dette innebærer at forvaltningslovens alminnelige regler om grunningsplikt skal gjelde for alle kommunale/fylkeskommunale organer, når de treffer enkeltvedtak - jf. lovens §§ 3, 24 og 25.

- § 28 *overskriften* skal lyde:

§ 28 (vedtak som kan påklages, *klageinstans*)

- § 28 *andre ledd* skal lyde:

For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget eller det organ kommunestyret eller fylkestinget bestemmer. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

Til § 28 *andre ledd*:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kap. 12.2

Bestemmelsene erstatter bestemmelsen i gjeldende forvaltningslov § 28 andre ledd, som gjør unntak fra klageretten for vedtak truffet av forvaltningsorganer som er opprettet i medhold av kommunestyrelovene. Endringen innebærer at det innføres en adgang til å påklage enkeltvedtak som er truffet av slike organer. De vedtak som det ved dette blir gitt adgang til å klage over vil hovedsaklig være vedtak om ytelser som kommunen ikke er pliktig til å gi og ytelser ut over minstekrav i særlov. Eksempler er vedtak i saker om tildeling av barnehageplass, hjemmehjelp, etableringslån og ulike former for tilskudd og stipend. Selve klageretten følger av forvaltningsloven § 28 første ledd. Klagebehandlingen vil i utgangspunktet følge de alminnelige regler i forvaltningsloven kap. VI. Forslaget til § 28 andre ledd innebærer imidlertid en særregel med hensyn til hvilket organ som skal være klageinstans. Videre inneholder forslaget til nytt fjerde ledd i forvaltningsloven § 35 bestemmelser som begrenser klageinstansens adgang til å omgjøre vedtak av eget tiltak i slike saker.

Etter første punktum skal klagebehandlingen som hovedregel skje internt i den enkelte kommune/fylkeskommune. Kommunestyret/fylkestinget skal være klageinstans dersom annet ikke er bestemt. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid bestemme at et annet organ innen kommunen/fylkeskommu-

nen skal være klageinstans. Klagebehandlingen kan etter denne bestemmelsen legges til et annet eksisterende organ innen kommunen/fylkeskommunen eller til et særskilt klageutvalg. I de tilfeller administrasjonen er delegert myndighet til å treffe enkeltvedtak, innebærer bestemmelsen at kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at en nemnd med myndighet på vedkommende saksområde skal være klageinstans. Det er foreslått særlige regler om inhabilitet ved klagebehandling internt i kommunen/fylkeskommunen, se forslaget til ny kommunelov § 40.

Andre punktum innebærer et unntak fra prinsippet om intern klagebehandling for enkeltvedtak som er truffet av kommunestyret/fylkestinget. I slike saker er departementet klageinstans. Departementet kan imidlertid i samsvar med alminnelige regler delegere sin kompetanse etter denne bestemmelsen til et annet statlig forvaltningsorgan, f.eks. fylkesmannen. Unntaket er begrunnet i hensynet til klagerens rettssikkerhet og prinsippet om at det alltid skal være anledning til å klage til et annet organ over enkeltvedtak, uansett hvilket organ i kommunen/fylkeskommunen som har truffet vedtaket.

Tredje punktum gjør unntak fra hovedregelen om klageinstans i første punktum for enkeltvedtak som er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan. Unntaket omfatter enkeltvedtak truffet av både kommunestyret, fylkestinget og andre forvaltningsorganer som er opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner. Klageinstansen er i slike saker vedkommende statlige forvaltningsorgan. Bestemmelsen er i samsvar med ordningen hitil, jf. unntaket i gjeldende forvaltningslov § 28 andre ledd for slike vedtak.

Bestemmelsene i forslaget til § 28 andre ledd medfører ingen endring i de klageordninger som er etablert i medhold av særlovgivningen, eller andre unntak fra forvaltningslovens alminnelige klageregler som måtte følge av særlovgivningen. Det samme gjelder adgangen til å klage til fylkesmannen over vedtak om nekting av innsyn i saksdokumenter etter forvaltningsloven § 21 og offentlighetsloven § 9.

- § 35 *nytt fjerde ledd* skal lyde:

Annet og tredje ledd gjelder ikke for kommunale, fylkeskommunale eller statlige organer som er klageinstans etter § 28 annet ledd første eller annet punktum. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.

- Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

Til § 35 fjerde ledd:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kap. 12.2

Bestemmelsen innebærer at den vide omgjøringsadgangen klageinstansen eller annet overordnet organ har etter forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd ikke vil gjelde for kommunale/fylkeskommunale og statlige organer som er klageinstans for vedtak i kommunale/fylkeskommunale organer etter forslaget til endringer i forvaltningsloven § 28 andre ledd. Begrensningene gjelder bare adgangen til å omgjøre vedtak av eget tiltak. I klagesaker gjelder hovedregelen i forvaltningsloven § 34 om at klageinstansen kan prøve alle sider av saken.

En kommune/fylkeskommune anses i forhold til bestemmelsene i forvaltningsloven § 35 som ett organ. Utkastet til nytt fjerde ledd første punktum innebærer derfor ingen endring i den adgangen kommunestyret/fylkestinget eller andre overordnede instanser i kommunen/fylkeskommunen har etter dagens lov til å omgjøre kommunens/fylkeskommunens egne vedtak med hjemmel i § 35 første ledd. På kommunal og fylkeskommunal sektor innebærer første punktum først og fremst at innføring av interne klageordninger ikke medfører at det organ som kommunestyret/fylkestinget utpeker som klageinstans vil få omgjøringsadgang etter andre og tredje ledd bare i egenskap av klageinstans. Videre innebærer første punktum en presisering i samsvar med gjeldende rett av at overordnede instanser innen kommunen/fylkeskommunen ikke har den vide omgjøringsadgangen som følger av forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd.

Statlige organer som er klageinstanser etter utkastet til forvaltningsloven § 28 andre ledd andre punktum vil ikke av denne grunn stå i et alminnelig overordningsforhold til kommunen/fylkeskommunen. Dette innebærer at de ikke kan omgjøre vedtak etter forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd i egenskap av overordnet organ. Utkastet til § 35 fjerde ledd første punktum medfører at slike statlige organer i utgangspunktet avskjæres omgjøringsadgang etter disse bestemmelsene også i egenskap av klageinstans.

Fjerde ledd andre punktum innebærer at statlige klageinstanser likevel kan gripe inn av eget tiltak og omgjøre enkeltvedtak som må anses ugyldige. Bestemmelsen hjemler bare en adgang til å oppheve vedtaket. Klageinstansen kan derfor ikke treffe nytt vedtak i saken.

Andre punktum innebærer at statlig klageinstans av eget tiltak har myndighet til å

vurdere om avgjørelsen er *innholdsmessig lovlig*, truffet av *rette organ* og er *blitt til på lovlig måte*. Vurderingen av om vedtaket er innholdsmessig lovlig omfatter også om vedtaket er i strid med de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk, dvs. prinsippet om at forvaltningsorganer ikke skal ta utenforliggende hensyn, foreta usaklig forskjellsbehandling eller treffe vilkårlige eller klart urimelige avgjørelser. Departementet eller den det gir fullmakt vil ha slik kompetanse allerede etter kommuneloven § 60 nr. 5, men bestemmelsen er tatt med her for klarhets skyld.

3. Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen

- § 2 andre ledd andre punktum skal lyde:

Det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner.

Til § 2 andre ledd andre punktum:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kap. 14.4

Endringen bygger på NOU-forslaget, men fastsetter at møtekart (dagsorden, sakliste) til alle folkevalgte organer i kommuner/fylkeskommuner skal være offentlig - ikke bare møtekart til kommunestyre/fylkesting og «faste nemnder», slik NOU-forslaget går ut på.

Uttrykket «folkevalgte organer» omfatter de samme organer som nevnt i forvaltningsloven § 18 siste ledd, se merknad til denne bestemmelse.

- § 5 fjerde ledd skal lyde:

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke innstilling som administrasjonen gir når avgjørelse skal treffes av kommunestyre eller fylkesting eller av andre folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsene gjelder heller ikke innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting.

Til § 5 siste ledd:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kap. 14.4

Tilsvarende endring er ikke foreslått av Kommunelovutvalget, men endringen representerer en naturlig oppfølging av utvalgets synspunkter og øvrige forslag. Endringen tilsvaret den endring som er foreslått i forvaltningsloven § 18 siste ledd. Det vises derfor til denne endringen og det som er uttalt i merk-

nadene til denne bestemmelsen. Uttrykkene «folkevalgte organer» og «innstilling» må således forstås på samme måte som beskrevet der.

4., Lov 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven)

– § 13 andre ledd skal lyde:

Utelukket fra valg til fylkestinget er fylkesmannen, assisterende fylkesmann og den som i vedkommende fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er leder av forvaltningsgren eller foretar revisjon for fylkeskommunen.

Til § 13 andre ledd:

Henvisninger:

– Almennelige motiver: kap. 7.2

I motsetning til NOU-forslaget innebærer departementets lovforslag at reglene om valgbarhet til kommunestyre/fylkesting fortsatt skal stå i valgloven. Innholdsmessig er imidlertid reglene de samme som foreslått av Kommunelovutvalget, se NOU-forslaget (til ny kommunelov) § 13 nr. 1. Nytt i forhold til gjeldende rett er at fylkeskasserer og sekretær for fylkestinget ikke lenger skal være utelukket.

– § 13 tredje ledd skal lyde:

Utelukket fra valg til kommunestyret er fylkesmannen, assisterende fylkesmann og den som i vedkommende kommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er leder av forvaltningsgren eller foretar revisjon for kommunen.

Til § 13 tredje ledd:

Henvisninger:

– Almennelige motiver: kap. 7.2

Innholdsmessig er reglene de samme som foreslått av Kommunelovutvalget, se NOU-forslaget (til ny kommunelov) § 13 nr. 1. Nytt i forhold til gjeldende rett er at kommunekasserer og formannsskapsekretær ikke lenger skal være utelukket fra valg. Derimot er administrasjonssjefens stedfortreder utelukket, på samme måte som ved valg til fylkesting.

– § 13 fjerde ledd skal lyde:

Hvorvidt en person skal utelukkes fra valg til Stortinget avhenger av hvorvidt han eller hun innehar stillingen på valgdagen. Ved valg til kommunestyre og fylkesting er utelukkelse avhengig av om vedkommende innehar stillingen når organet trer i funksjon.

Til § 13 fjerde ledd:

Henvisning:

– Almennelige motiver: Kap. 7.2

Endringen er innholdsmessig identisk med NOU-forslagets § 13 nr. 4 til ny kommunelov. Nytt i forhold til gjeldende rett er at skjæringspunktet for utelukkelse er tidspunktet for når kommunestyret/fylkestinget trer i funksjon - jf. § 16 i forslaget til ny kommunelov - og ikke valgdagen. Det gjøres ingen endring i de regler som nå gjelder for Stortinget, hvor spørsmålet om utelukkelse er knyttet til valgdagen.

– § 14 andre ledd bokstav d) oppheves

– § 14 andre ledd bokstav e) blir ny bokstav d).

Henvisninger:

– Almennelige motiver: kap. 7.2

Endringen er identisk med NOU-forslaget § 13 nr. 3 til ny kommunelov. Opphevingen av bokstav d) medfører at kommunestyret/fylkestinget ikke lenger kan samtykke i fritak for «den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet vil kunne skjønne sine plikter» som medlem av kommunestyret/fylkestinget. Vedkommende vil likevel på det tilsvarende grunnlag kunne søke om fritak i valgperioden, jf. § 14 i ny kommunelov.

Kommunaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt utkast til proposisjon til Stortinget om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

gjør vitterlig:

Stortinget blir innbudt til å gjøre vedtak til lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) i samsvar med et framlagt utkast.

Tilråding fra Kommunaldepartementet ligger ved i avtrykk.

Utkast

til lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kapittel 1.

LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE. KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PLANLEGGING

§ 1. Lovens formål

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap.

§ 2. Lovens virkeområde

Denne lov gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover.

§ 3. Kommuneinndeling. Kommunnavn

1. Hver kommune hører til ett fylke. Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune.
2. Endring i den kommunale og fylkeskommunale inndeling avgjøres etter regler fastsatt i lov.
3. Endring i en kommunes navn avgjøres av Kongen.

Før navnespørsmålet avgjøres skal uttalelse innhentes fra den eller de berørte kommuner.

4. Fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket.

§ 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet

Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

§ 5. Kommunal og fylkeskommunal planlegging

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en fylkesplan. Fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.
2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering

av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.

3. Nærmere bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging gis ved lov.

Kapittel 2.

DE KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE ORGANER

§ 6. Kommunestyre og fylkesting

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

§ 7. Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning

1. Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i lov. Fylkestingets medlemmer velges av de stemmeberettigede innbyggere i fylket etter regler fastsatt i lov. Valget gjelder for fire år.
2. Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:
 - a. ikke over 5 000 innbyggere, minst 11.
 - b. over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19.
 - c. over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27.
 - d. over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35.
 - e. over 100 000 innbyggere, minst 43.

Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for fylkeskommuner med:

- a. ikke over 150 000 innbyggere, minst 19.
 - b. over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, minst 27.
 - c. over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, minst 35.
 - d. over 300 000 innbyggere, minst 43.
3. Endring av medlemstallet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i løpet av

de tre første år av valgperioden, med virkning fra kommende valgperiode.

4. Avgjørende for minste lovlige medlemstall er innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen ved nest siste årsskifte før valget. Viser det seg at medlemstallet på dette tidspunkt er for lite i forhold til antall innbyggere, uten at det er truffet noe vedtak om en utvidelse, økes medlemstallet til lovens minimum ved neste valg.

§ 8. Ordfører. Fylkesordfører. Varaordfører

1. Kommunestyret velger selv blant sine medlemmer ordfører og varaordfører. Fylkestinget velger selv blant sine medlemmer fylkesordfører og varaordfører. Valget foretas for hele valgperioden. Den som har vært ordfører eller fylkesordfører de siste fire år, kan nekte valg. Krav om fritak må fremsettes før valget foretas.
2. Trer ordføreren eller fylkesordføreren midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp som ordfører eller fylkesordfører, og det velges midlertidig ny varaordfører. Trer ordfører eller fylkesordfører endelig ut av sitt verv, foretas nyvalg.
3. Ordfører og fylkesordfører leder møtene i kommunestyret og fylkestinget. Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.
4. Ordfører og fylkesordfører har møte- og talerett i alle andre kommunale eller fylkeskommunale organer, men har bare stemmerett og forslagsrett hvis han eller hun er valgt medlem. Ordfører og fylkesordfører kan la seg representere ved annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget i organer hvor han eller hun ikke er medlem.

§ 9. Faste utvalg. Komiteer

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette faste utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer.
2. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv området for de faste utvalgs virksomhet. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.
3. Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
4. Utvalget kan gi lederen eller et arbeidsutvalg myndighet til å treffe vedtak i enkelt-

saker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

5. Kommunestyret og fylkestinget kan opprette komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag.
6. Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge faste utvalg og komiteer. En komité kan også omorganiseres eller nedlegges av det organ som har fått myndighet til å opprette vedkommende komité.

§ 10. Styre for bedrift, institusjon o.l.

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette eget styre for kommunale eller fylkeskommunale bedrifter, institusjoner o.l. Slike styrer skal ha minst tre medlemmer.
2. Kommunestyret og fylkestinget gir bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan her fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte ved vedkommende bedrift eller institusjon eller av brukerne av en institusjon. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget.
3. Et slikt styre kan tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.
4. Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrer.

§ 11. Kommunedelsutvalg

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen.
2. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen eller et arbeidsutvalg 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.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg.

§ 12. *Utvidet myndighet i haste-saker*

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet 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.
2. Ordfører og fylkesordfører kan treffe vedtak i en sak hvis det ikke er tid til å innkalle organ som har myndighet etter nr. 1. Den samme myndighet har leder for kommuneråd eller fylkesråd hvor det er innført parlamentarisk styringsform.
3. Melding om vedtak truffet i medhold av denne paragraf forelegges vedkommende organ i dettes neste møte.

§ 13. *Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg*

1. Ved valg til
 - faste utvalg
 - kommunedelsutvalg
 - kontrollutvalg
 - kommuneråd og fylkesråd
 - kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover

gjelder følgende regler:

- 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.
Den som ikke har nådd stemmerettsalder, er valgbar, men ikke pliktig til å ta imot valg.
 - b. Utelukket fra valg er fylkesmannen, assisterende fylkesmann, og den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er leder av forvaltningsgren eller foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.
 - c. Rett til å kreve seg fritatt for valg har den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, samt den som har gjort tjeneste som medlem av vedkommende organ de siste fire år. Den som er medlem av et parti som er registrert etter valgloven § 17, kan nekte valg på grunnlag av listeforslag som ikke er framsatt av dette partiet.
2. Den som har tapt sin stemmerett eller foretar revisjon for vedkommende kommune eller fylkeskommune, er utelukket fra valg

til også andre folkevalgte organer enn nevnt i nr. 1.

3. En kandidat som ellers ville være utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar, hvis han eller hun har fratrudd stillingen når organet trer i funksjon.

§ 14. *Uttreden. Suspensjon*

1. Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ i valgperioden, trer endelig ut av dette. Hvis tap av valgbarhet skyldes registrert utflytting fra kommunen eller fylkeskommunen for to år eller mindre, trer vedkommende ut av vervet for den tid utflyttingen varer.
2. Kommunestyret og fylkestinget kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.
3. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i straffelovens kapittel 11 eller 33, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort.

§ 15. *Opprykk og nyvalg*

1. Har medlemmer forfall til et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer såvidt mulig i den nummerorden de er valgt. Er medlemmene valgt ved forholdsvalg, innkalles varamedlemmer fra den gruppe hvor det er forfall.
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. Er et kommunestyre valgt ved flertallsvalg, trer varamedlemmer inn i den nummerorden de er valgt.
3. Dersom et medlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre og fylkesting trer endelig ut, velges nytt medlem, selv om det er valgt varamedlem. Er organet valgt ved forholdsvalg, skal det suppleres fra den samme gruppe som den uttrede tilhørte.
4. Trer lederen av et folkevalgt organ endelig ut av organet, skal det velges ny leder.

§ 16. *Konstituerende møte m.v. i kommunestyre og fylkesting*

1. 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 $\frac{2}{3}$ av medlemmene er til stede.
2. I det konstituerende møte velges ordfører eller fylkesordfører, og varaordfører, for den nye valgperiode. 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.
 3. Kommunestyre og fylkesting trer i funksjon fra det konstituerende møte. Ordfører, fylkesordfører, varaordfører og andre folkevalgte organer trer i funksjon fra det tidspunkt de er valgt.
 4. For nemnder som ikke blir valgt i det konstituerende møtet, forlenges de sittende medlemmers funksjonstid inntil nyvalg foretas.

Det nyvalgte kommunestyre eller fylkesting treffer selv vedtak om neste års budsjett.

Kapittel 3.

KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PARLAMENTARISME

§ 17. Innføring og oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å innføre parlamentarisk styringsform etter reglene i dette kapittel. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst $\frac{2}{3}$ av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.
2. Forslag om innføring av parlamentarisk styringsform må være reist i kommunestyret eller fylkestinget senest 31. desember i nest siste år av valgperioden, og kan tidligst vedtas på det nyvalgte kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. Styringsformen må være vedtatt og satt i verk når det andre året av den nye valgperioden tar til.
3. Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å gå tilbake til ordinær styringsform med virkning fra tiden etter neste kommunestyre- eller fylkestingsvalg. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

§ 18. Kommuneråd. Fylkesråd

1. Kommunestyret og fylkestinget skal selv opprette et kommuneråd eller fylkesråd som øverste ledelse av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon.

2. Når det innføres kommuneråd eller fylkesråd, bortfaller ordningen med administrasjonssjef og ordfører eller fylkesordfører etter denne lov.
3. Kommunerådet og fylkesrådet velges av Kommunestyret eller fylkestinget selv. Kommunestyret eller fylkestinget velger også selv rådets leder og nestleder. Valget skjer som flertallsvalg.
4. Kommunerådet, fylkesrådet og enkeltmedlemmer av disse har plikt til å fratrette vedtak i kommunestyret eller fylkestinget. Rådet eller det enkelte medlem kan fratrette etter eget ønske i valgperioden.
5. Den som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, fratrer sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den tid vedkommende er medlem av kommunerådet eller fylkesrådet.

§ 19. Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og myndighet

1. Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret og fylkestinget kan selv fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon.
Hvis enkeltmedlemmer av rådet tildeles ledelsesansvar, skal det under vedkommende medlem ansettes en administrativ leder for det forvaltningsområde som ledelsesansvaret omfatter.
2. Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt.
3. Rådets leder er kommunens eller fylkeskommunens rettslige representant, og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne i alle tilfelle hvor denne myndighet ikke er tildelt andre.
4. Kommunestyret og fylkestinget kan selv tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Rådet kan gi enkeltmedlemmer myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning i de tilfeller disse er tildelt ledelsesansvar etter nr. 1, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.
5. Kommunerådets og fylkesrådets medlemmer skal delta i kommunestyrets eller fyl-

kestingets møter. Rådets leder har rett til å delta i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale organer med unntak av kontrollutvalget, personlig eller ved ett av de øvrige medlemmer i rådet. Har rådets medlemmer ledelsesansvar, har bare det enkelte medlem rett til å delta i møter i folkevalgte organer som hører inn under eget ansvarsområde.

§ 20. Kommunestyreleder. Fylkestingsleder

I kommuner og fylkeskommuner med kommuneråd eller fylkesråd velges en særskilt leder og nestleder for kommunestyret eller fylkestinget av og blant dettes medlemmer.

§ 21. Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.

Kapittel 4.

KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS ADMINISTRASJON

§ 22. Administrasjonssjef

1. I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef, i kommunen kalt rådmann og i fylkeskommunen fylkesrådmann.
2. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv administrasjonssjefen.

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.
2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.
4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker

eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

§ 24. Kommunale og fylkeskommunale stillinger

1. Kommunestyret og fylkestinget kan tildele utvalg, styre eller administrasjonssjefen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelse i personalsaker.
2. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Slikt åremål skal være på minst seks år.
3. Kommunestyret og fylkestinget kan opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slike pensjonsordninger.

§ 25. Partssammensatte utvalg - administrasjonsutvalg

1. Det skal i alle kommuner og fylkeskommuner opprettes et eller flere partssammensatte utvalg - administrasjonsutvalg - for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte.
2. Administrasjonsutvalget sammensettes av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og representanter valgt av og blant de ansatte. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget velger selv kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.
3. For de ansattes representanter gjelder de vanlige valgbarhetsregler, bortsett fra bostedskravet.
4. For øvrig gjelder de samme bestemmelser som for andre faste utvalg.

§ 26. Møterett for ansattes representanter i nemnder

1. Representanter for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen har møte- og talerett i nemnder, når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte.
2. Representanter for de ansatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.

3. Representanter for de ansatte har ikke møterett i kontrollutvalg, i organ som behandler klagesaker etter forvaltningsloven § 28 andre ledd eller utvalg som skal fremme innstilling til årsbudsjett og økonomiplan, jf. §§ 44 og 45.
4. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere retningslinjer for de ansattes møterett.

Kapittel 5.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID

§ 27. Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid

1. To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Til slikt styre kan det gis myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.
Kongen kan gi pålegg om opprettelse av styre som nevnt i første ledd.
2. Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:
 - a. styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
 - b. området for styrets virksomhet,
 - c. hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,
 - d. hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
 - e. uttreten fra eller oppløsning av samarbeidet.
3. Den enkelte kommune og fylkeskommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av dette. Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn.

Den uttrede kommune eller fylkeskommune fortsetter å hefte for den gjeld det interkommunale styre måtte ha på det tidspunkt uttreten finner sted.

Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.

§ 28. Overdragelse av tariffavtalemyndighet

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi en sammenslutning av kommuner og fylkes-

keskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne.

Kapittel 6.

SAKSBEHANDLINGSREGLER I FOLKEVALGTE ORGANER

§ 29. Bestemmelsenenes anvendelsesområde

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunestyre, fylkesting, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd og fylkesråd samt kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover. Bestemmelsene gjelder også for andre folkevalgte organer, så langt kommunestyret, fylkestinget eller oppnevningorganet ikke bestemmer noe annet.

§ 30. Møteprinsippet

1. Folkevalgte organer treffer sine vedtak i møte.
2. Når en sak skal avgjøres av annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget, kan lederen for organet beslutte saken tatt opp til behandling ved fjernmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Dette kan likevel bare gjøres når det er påkrevd å få avgjort saken før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette må anses nødvendig.
Departementet kan gi nærmere regler om adgang til å treffe vedtak på grunnlag av fjernmøte eller skriftlig saksbehandling.
3. Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok.

§ 31. Åpne eller lukkede møter

1. Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf.
2. Møteleder skal på anmodning gi tillatelse til at forhandlingene i åpne møter tas opp på lydbånd, video e.l., eller kringkastes over radio eller fjernsyn, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.
3. Et folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier dette. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkom-

mende organ vedtar det. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.

4. Kommunestyret og fylkestinget selv kan av hensyn til personvern gi bestemmelser om at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal holdes for lukkede dører.
5. Kommunestyret og fylkestinget selv kan også ellers, av hensyn til den interne saksbehandling, bestemme at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal holdes for lukkede dører, når organet ikke selv skal treffe vedtak i saken.
6. Møte i kommuneråd og fylkesråd holdes for lukkede dører, hvis ikke rådet selv bestemmer noe annet og paragrafen her ikke er til hinder for det. Kommunestyret og fylkestinget kan likevel bestemme at møte skal holdes for åpne dører ved behandling av saker hvor rådet har avgjørelsesmyndighet.

§ 32. Fastsetting av møter. Sakliste. Innkalling. Møteledelse

1. Møte i folkevalgte organer skal holdes på de tidspunkter som er vedtatt av organet selv, kommunestyret eller fylkestinget, og ellers når organets leder finner det påkrevd eller minst $\frac{1}{3}$ av medlemmene krever det.
2. Lederen av folkevalgt organ setter opp sakliste for det enkelte møte. Innkalling til møtet skal sendes organets medlemmer med høvelig varsel, og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles.
3. Saklisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.
4. Møte i folkevalgte organer ledes av organets leder eller nestleder. Har begge forfall, velges en særskilt møteleder ved flertallsvalg.

§ 33. Vedtaksførhet

Et folkevalgt organ kan bare treffe vedtak hvis minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak.

§ 34. Endring av sakliste. Forespørsler

1. Folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak på den utsendte saklisten. Det kan også treffe vedtak i sak som ikke er oppført på saklisten, hvis ikke møteleder eller $\frac{1}{3}$ av de møtende medlemmer motsetter seg dette.

2. Ethvert medlem kan rette forespørsler til lederen i møtet, også om saker som ikke står på saklisten.

§ 35. Avstemninger

1. Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, hvis ikke annet følger av denne lov. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende.
2. Ved behandlingen av økonomiplan eller årsbudsjett i kommunestyret og fylkestinget stemmes det ved den endelige avstemning over forslag til økonomiplan eller årsbudsjett som helhet. Er det framsatt alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved denne.
3. Valg av leder og nestleder for folkevalgte organer holdes som flertallsvalg.
4. Valg av medlemmer av nemnder holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg.
5. Ved valg og ansettelse kan hvert enkelt medlem kreve skriftlig avstemning.

§ 36. Forholdsvalg - listeforslag

Ved forholdsvalg følges denne framgangsmåten:

1. Valg foregår på grunnlag av på forhånd innleverte lister med forslag til kandidater. Hver liste kan inneholde inntil dobbelt så mange forskjellige navn som det skal velges medlemmer.
2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40% blant de foreslåtte kandidater på den enkelte liste. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg av folkevalgte organer som bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse regler følges så langt det er mulig.
3. Listeforslaget skal være underskrevet av minst ett medlem av det velgende organ. Foreslås kandidat som kan kreve seg fritatt fra valg, skal det være innhentet samtykke fra denne. Ingen kan skrive under på mer enn ett listeforslag.
4. Ingen kan være kandidat på mer enn én liste. Blir en kandidat oppført på flere lister, må vedkommende gi beskjed før valget om hvilken liste han eller hun ønsker å stå på. Hvis ikke slik beskjed gis, strykes vedkommende fra alle andre lister enn den som ble først innlevert av de han eller hun er oppført på.

§ 37. Forholdsvalg - valgoppgjøret

1. Ved valgoppgjøret fordeles medlemsplassene på listene i forhold til deres stemmetall, ved bruk av delingstall 1, 2, 3, 4 osv. Har flere lister samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall, avgjøres valget ved loddtrekning.
2. Når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, foretas en ny stemmeopptelling for listens kandidater. En går fram slik:

Først telles de navn som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved denne opptellingen, er valgt. Skal listen ha mer enn én plass, teller en deretter opp de navn som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved de to opptellingene, når en ser bort fra den allerede valgte, er valgt. På samme måte fortsetter en inntil alle plasser listen skal ha er besatt, med de modifikasjoner som følger av bestemmelsen i denne paragrafs nr. 3. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, anses den valgt som står først i rekkefølgen på listen.

Ved opptellingen ses bort fra andre navn enn de som står på den innleverte valgliste.

3. Viser det seg at et kjønn etter denne framgangsmåte vil bli representert med mindre enn 40% av medlemmene fra en liste som får 4 eller flere medlemmer, eller ikke blir representert fra en liste som får 2 eller 3 medlemmer, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp på listen i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.
4. Hver liste skal såvidt mulig tildeles så mange varamedlemmer som den får medlemmer, med et tillegg av to. Varamedlemsplassene fordeles ved fortsatt opptelling på samme måte som bestemt for medlemmene i pkt. 2 og 3 ovenfor.

§ 38. Flertallsvalg. Ansettelser

1. Ved flertallsvalg og ansettelser er den eller de valgt eller ansatt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmer, med de modifikasjoner som følger av denne paragrafs nr. 2. Hvis ingen eller et utilstrekkelig antall får slikt flertall, holdes ny avstemning. Ved denne er den eller de valgt eller ansatt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres ansettelse av møtelederen, mens valg avgjøres ved loddtrekning.
2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40% blant de som velges. Skal det

velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert.

Viser det seg ved opptellingen etter nr. 1 at ett kjønn etter denne framgangsmåte vil få færre medlemmer enn det som følger av disse regler, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

§ 39. Reglement. Arkiv

1. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv ved reglement nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.
2. Departementet kan gi forskrifter om behandling, bevaring, ordning av og tilsyn med kommunens og fylkeskommunens arkiver.

Kapittel 7.

DE FOLKEVALGTES RETTIGHETER OG PLIKTER

§ 40. Rett og plikt til å delta i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Inhabilitet. Rett til dokumentinnsyn

1. Den som er valgt som medlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall.

Arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer.
2. Medlem som er til stede i et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. Ved valg og ansettelse er det adgang til å stemme blankt.
3. Om inhabilitet gjelder reglene i forvaltningsloven kap. II, med følgende særregler:
 - a. Inhabilitet inntreffer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.
 - b. Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ.
 - c. Ved behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens

behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klageinstansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

4. Vedkommende organ kan frita et medlem fra å delta ved behandlingen av en sak når han eller hun ber om det før saken tas opp til behandling, og vektige personlige grunner tilsier dette.
5. Kommunestyret og fylkestinget skal utarbeide et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

§ 41. Dekning av utgifter og økonomisk tap

1. Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.
2. Tap av inntekt og påførte utgifter som følge av kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv erstattes opp til et visst beløp pr. dag, fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv. Det skal fastsettes ulike satser for legitimerede og ulegitimerte tap.

§ 42. Arbeidsgodtgjøring

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.

§ 43. Pensjonsordning

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slike pensjonsordninger.

Kapittel 8

ØKONOMIPLAN - ÅRSBUDSJETT

§ 44. Økonomiplan

1. Kommunestyret og fylkestinget skal én gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Den skal legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjetarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet.
2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i denne pe-

rioden. I økonomiplanen skal det inngå en oversikt over kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde og garantiansvar, og over utgifter til renter og avdrag i planperioden.

3. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer av denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra et utvalg, utpekt av kommunestyret eller fylkestinget.
4. Utvalgets innstilling til økonomiplan legges ut til alminnelig ettersyn minst fjorten dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Fra samme tidspunkt er administrasjonens saksframlegg og forslag til utvalget offentlig, hvis ikke annet følger av unntakene i offentlighetsloven § 5a eller § 6.
5. Økonomiplanen og endringer i denne overendes departementet til orientering.
6. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om økonomiplanens innhold.

§ 45. Årsbudsjettet

1. Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens og fylkeskommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse.
2. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og vesentlige endringer i rammene for dette. Vedtak treffes på grunnlag av innstilling fra et utvalg utpekt av kommunestyret eller fylkestinget.
3. Utvalgets innstilling skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 8 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Fra samme tidspunkt er administrasjonens saksframlegg og forslag til utvalget offentlig, hvis ikke annet følger av unntakene i offentlighetsloven § 5a eller § 6.
4. Departementet skal føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak.

§ 46. Krav til årsbudsjettets innhold

1. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av disse midler.
2. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, ordinære avdrag og nødvendige avsetninger.
3. Kommunestyret og fylkestinget skal ved budsjetteringen påse at det til enhver tid er tilstrekkelige midler til å dekke løpende utbetalinger.

4. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om årsbudsjettets innhold og om delegasjon av myndighet i budsjettsaker. I disse bestemmelser kan det gjøres unntak fra bestemmelser i denne lov når det gjelder budsjett for kommunal eller fylkeskommunal bedrift.

§ 47. Årsbudsjettets bindende virkning

1. Skjer det vesentlige endringer i løpet av budsjettåret i forhold til oppførte utgifter eller inntekter, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.

2. De rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål, må ikke overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige endringer i budsjettet.

Tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte årsbudsjett må ikke gis uten at det samtidig fattes vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett. Når særlige forhold foreligger, kan departementet dispensere fra denne regel.

Viser det seg at det blir vesentlig svikt i de budsjetterte inntekter, må det foretas de nødvendige endringer i budsjettet.

3. Dersom det er aktuelt for kommunestyret eller fylkestinget å foreta vesentlige endringer i årsbudsjettet, gjelder reglene for saksbehandlingen ved det opprinnelige budsjettvedtak tilsvarende. Dette gjelder likevel ikke kravet om utlegging til alminnelig ettersyn.

§ 48. Avsetninger

1. I årsbudsjettet kan avsettes midler til bruk i senere budsjettår.
2. Midler som innkommer ved salg av fast eiendom eller av andre større kapitalgjensstander, kan ikke brukes til å dekke løpende utgifter. Departementet kan i særlige tilfelle dispensere fra forbudet i dette ledd.

§ 49. Regnskapsmessig overskudd eller underskudd

1. Udisponerte midler ved regnskapsårets avslutning føres til avsetning.
2. Underskudd på årsregnskapet som ikke dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, føres opp til dekning i det følgende års budsjett. Under særlige forhold kan kommunestyret og fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år.

Kapittel 9.

GJELDSFORPLIKTELSER. VERN AV BETALINGSEVNE. GJELDSINNDRIVELSE. BETALINGSINNSTILLING

§ 50. Låneopptak

1. En kommune eller fylkeskommune kan ta opp lån til kapitalformål og til konvertering av eldre gjeld.
2. Det kan også tas opp lån til likviditetsformål. Slikt lån må gjøres opp før regnskapsavslutning for vedkommende budsjettår. Foreligger det regnskapsmessig underskudd som etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan motsvarende lån tilbakebetales over samme tidsrom.
3. Det kan ikke tas opp eller ytes lån i utenlandsk valuta, eller stilles garanti for slike lån. Departementet kan gi forskrift om adgangen til å foreta andre disposisjoner som innebærer valutarisiko.
4. Vedtak om opptak av lån må også angi hvordan lånet skal avdras.
5. Kommunens og fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde må ikke være større enn det er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan.
6. Departementet kan gi forskrift om avdragstid og andre lånevilkår. Slik forskrift kan også omfatte lån fra lånefond.
7. Vedtak om å oppta lån skal godkjennes av departementet.

§ 51. Garantiforpliktelser. Pantsetting for andres gjeld

1. En kommune eller fylkeskommune kan stille garanti for andres økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse, eller er bestemt i lov eller i stortingsbeslutning.

Det kan ikke stilles garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet, eller for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte økonomiske forpliktelser.

2. Vedtak om garantistillelse skal godkjennes av departementet.
3. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om garantistillelse, herunder om adgangen til å stille garanti for drift.
4. En kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

§ 52. Utlegg, arrest, utpanting, avsetning

En kommunes eller fylkeskommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg, arrest, utpanting eller avsetning.

§ 53. *Motregning*

1. Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til kommune eller fylkeskommune, kan ikke gjøre dette opp ved motregning.
2. En bank kan aldri bringe sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i motregning overfor dennes innskudd i banken.
3. I overføringer til en kommune eller fylkeskommune gjennom inntektssystemet kan staten motregne med fordringer av offentlig art som er fastsatt i eller med hjemmel i lov, herunder ilagte tvangsgebyrer o.l. og foretaksstraff.

§ 54. *Overdragelse av krav på skatter og avgifter*

En kommunes eller fylkeskommunes krav på skatter og avgifter kan ikke overdras. Departementet kan dispensere fra dette forbudet.

§ 55. *Konkurs og gjeldsforhandling*

En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven.

§ 56. *Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd*

1. Når en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget å treffe vedtak om betalingsinnstilling. Melding om slikt vedtak skal straks sendes departementet.
2. Blir det ikke truffet vedtak etter nr. 1, kan departementet beslutte betalingsinnstilling for vedkommende kommune eller fylkeskommune.
3. Departementet sender melding om betalingsinnstilling til kunngjøring i pressen og i Norsk Lysingsblad.
4. Når det er truffet vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av ordføreren eller fylkesordføreren, administrasjonssjefen, og tre eller flere medlemmer oppnevnt av departementet. Har kommunen eller fylkeskommunen parlamentarisk styringsform, representeres denne i stedet av kommunerådets eller fylkesrådets leder, samt av øverste ansatte administrative leder, eventuelt øverste ansatte leder for økonomiforvaltningen.

§ 57. *Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling*

1. Så lenge betalingsinnstillingen er i kraft, skal ingen utbetalinger foretas uten etter

godkjenning av eller fullmakt fra tilsyns- nemnda. Følgende krav skal fortrinnsvis dekkes:

- a. Utgifter som er nødvendig for at kommunen og fylkeskommunen skal oppfylle forpliktelser den er pålagt ved lov overfor enkeltpersoner.
 - b. Krav på lønn, pensjon og annen godtgjøring til kommunens eller fylkeskommunens ansatte eller til folkevalgte i heltidsverv, bidrag som påhviler kommunen eller fylkeskommunen til lønn til andre ansatte, samt de fordringer som er nevnt i lov om fordringshavernes dekningsrett §§ 9-3 og 9-4.
 - c. Utgifter som må dekkes for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger.
Renter, inkasso- og saksomkostninger har samme rett som hovedfordringen.
2. Tilsynsnemnda avgjør i hvilken rekkefølge det skal foretas utbetalinger på de fordringer som er nevnt i bokstav a til c, og til dekning av andre fordringer dersom det er midler til det.

§ 58. *Utarbeiding av revidert årsbudsjett og økonomiplan*

1. Etter at kommunestyret eller fylkestinget har uttalt seg, vedtar tilsynsnemnda ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen eller fylkeskommunen.
2. Økonomiplanen og årsbudsjettet oversendes departementet til godkjenning. Departementet kan foreta endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis dette anses nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.
3. Betalingsinnstillingen opphører og tilsyns- nemnda oppløses når departementet har godkjent økonomiplanen og årsbudsjettet.
4. Departementet skal godkjenne endringer i økonomiplanen i inneværende år og vedtak om økonomiplan samt endringer i denne for de tre neste følgende år. I samme tidsrom kan departementet også foreta endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet når dette anses nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.

Kapittel 10.**TILSYN OG KONTROLL**§ 59. *Lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v.*

1. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommuna-

- le administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet.
2. Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.
 3. Det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette, eller departementet, kan beslutte at avgjørelsen ikke skal iverksettes før lovlighetsklagen er avgjort.
 4. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen
 - a. er innholdsmessig lovlig,
 - b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
 - c. er blitt til på lovlig måte.

Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig.

5. Departementet kan på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll.
6. Departementet kan kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

§ 60. Internt tilsyn og kontroll

1. Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.
2. Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Utelukket fra valg er ordfører, fylkesordførere, varaordførere, medlem og varamedlem av kommunal eller fylkeskommunal nemnd med beslutningsmyndighet, medlem av kommuneråd eller fylkesråd og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.
3. Revisjon skal skje ved egen kommunal eller fylkeskommunal revisjon, eller ved felles revisjon for flere kommuner eller fylkeskommuner innen et revisjonsdistrikt.
4. Revisjonsdistrikt for flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprettes ved avtale mellom de aktuelle kommuner og fylkeskommuner, eller ved vedtak av departementet. Det skal velges et eget styre for re-

- visjonsdistriktet med medlemmer fra alle deltakende kommuner og fylkeskommuner. Den som er utelukket fra valg til kontrollutvalg, kan heller ikke velges til distriktsrevisjonsstyret.
5. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv revisor. Kontrollutvalget ansetter det øvrige personale. Distriktsrevisor og det øvrige personale i distriktsrevisjonen ansettes av distriktsrevisjonsstyret. Revisor skal ha regnskaps- og revisjonsfaglig kompetanse som bestemt i forskrift etter denne paragrafs nr. 9.
 6. Revisor for kommune eller fylkeskommune og kontrollutvalget har, uavhengig av regler om taushetsplikt, rett til nødvendig innsyn i kommunens eller fylkeskommunens saksdokumenter og arkiver.
 7. Revisjonen skal kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.
 8. Revisjonens rapporter forelegges kontrollutvalget. Kontrollutvalget legger rapportene fram for kommunestyret eller fylkestinget med merknader og forslag til vedtak.
 9. Departementet fastsetter forskrifter om kontrollutvalg, regnskapsføring og revisjon, herunder kvalifikasjonskrav til revisor. Kommunestyret og fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser.

Kapittel 11.

IKRAFTSETTING. OVERGANGSBESTEMMELSER. OPPHEVING OG END-RINGER I ANDRE LOVER

§ 61. Ikraftsetting. Overgangsbestemmelser

1. Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves
 - Lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene
 - Lov 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner
 - Lov 21. juni 1985 nr. 85 Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner.
2. Fram til ny valgperiode starter høsten 1995 gjelder følgende overgangsbestemmelser:
 - a. I de tilfelle hvor formannskapet eller fylkesutvalget har særskilt myndighet etter andre lover, skal myndigheten tillegge kommunestyret eller fylkestinget. Myndigheten kan delegeres til faste utvalg etter denne lov.

Formannskap og fylkesutvalg kan opprettholdes, men anses da som faste utvalg etter denne lov.

- b. Foretatte valg til kommunale og fylkeskommunale nemnder gjelder ut valgperioden, hvis ikke kommunestyret eller fylkeetinget bestemmer noe annet.

For ordførers og varaordførers valgperiode gjelder reglene i kommuneloven av 12. november 1954 § 8.

- c. Lov 21. juni 1985 nr. 85 gjelder for Oslo kommune, hvis ikke kommunestyret bestemmer noe annet.

- d. Reglementer og instruksjoner om folkevalgte organer, administrasjon og saksbehandling i den enkelte kommune eller fylkeskommune gjelder fortsatt så langt de passer.

3. Reglene i § 53 i denne lov om statens rett til å kreve motregning kommer ikke til anvendelse på fordringer som er stiftet før denne lovs ikrafttreden.

4. Gjeldende vedtekter om interkommunalt samarbeid må innen to år etter denne lovs ikrafttreden bringes i samsvar med de krav som er fastsatt i lovens § 27 nr. 2.

5. For øvrig kan Kongen gi de bestemmelser som er nødvendig, og i nødvendig utstrekning fravike bestemmelser i denne lov.

§ 62. Endring av andre lover

Fra den tid denne lov trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 21. desember 1956 nr. 3 om endring i kommunal inndeling

– § 1 andre ledd oppheves

2. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

§ 11b første ledd skal lyde:

Kongen kan gi regler om oppnevning og sammensetning av *statlige* nemnder (styret, råd og andre kollegiale forvaltningsorganer), herunder om plikt til å gjøre tjeneste, om funksjonstiden og om løsning fra vervet. Kongen kan også gi regler om saksbehandlingen i nemndene og om delegasjon innen nemnda eller til nemndas sekretariat. Om delegasjon av myndighet kan gis regler også for den enkelte nemnd.

– § 11b andre ledd andre punktum oppheves.

– § 18 fjerde ledd skal lyde:

Annet ledd gjelder ikke innstilling som administrasjonen gir når vedtak skal treffes av

kommunestyre eller fylkeeting eller av andre folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsene gjelder heller ikke innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkeeting.

– § 26 oppheves.

– § 28 overskriften skal lyde:

§ 28 (vedtak som kan påklages, klageinstans)

– § 28 andre ledd skal lyde:

For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkeetinget eller det organ kommunestyret eller fylkeetinget bestemmer. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkeetinget. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

– § 35 nytt fjerde ledd skal lyde:

Annet og tredje ledd gjelder ikke for kommunale, fylkeskommunale eller statlige organer som er klageinstans etter § 28 annet ledd første eller annet punktum. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.

– Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

3. Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen

– § 2 andre ledd andre punktum skal lyde:

Det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner.

– § 5 fjerde ledd skal lyde:

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke innstilling som administrasjonen gir når avgjørelse skal treffes av kommunestyre eller fylkeeting eller av andre folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsene gjelder heller ikke innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkeeting.

4. Lov 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven)

– § 13 andre ledd skal lyde:

Utelukket fra valg til fylkeetinget er fylkesmannen, assisterende fylkesmann og den som

i vedkommende fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er leder av forvaltningsgren eller foretar revisjon for fylkeskommunen.

– § 13 tredje ledd skal lyde:

Utelukket fra valg til kommunestyret er fylkesmannen, assisterende fylkesmann og den som i vedkommende kommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er leder av forvaltningsgren eller foretar revisjon for kommunen.

– § 13 fjerde ledd skal lyde:

Hvorvidt en person skal utelukkes fra valg til Stortinget avhenger av hvorvidt han eller hun innehar stillingen på valgdagen. Ved valg til kommunestyre og fylkesting er utelukkelse avhengig av om vedkommende innehar stillingen når organet trer i funksjon.

– § 14 andre ledd bokstav d) oppheves

– § 14 andre ledd bokstav e) blir ny bokstav d).

Vedlegg

«Lovspeil»

Det gis nedenfor en oversikt over de aktuelle paragrafer i departementets lovforslag, sett i forhold til

- forslaget fra Kommunelovutvalget (NOU-forslaget), og
- de gjeldende kommunelover, kommuneloven 12. november 1954 nr. 1 og fylkeskommunelovens 16. juni 1961 nr. 1.

Departementets Lovforslag	NOU- forslaget	Gjeldende kommunelover	
		Kommuneloven	Fylkeskommuneloven
Kapittel 1			
LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE. KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PLANLEGGING			
§ 1. Lovens formål	§ 1	Ingen tilsv. §	Ingen tilsv. §
§ 2. Lovens virksområde	§ 2	§1	§ 1
§ 3. Kommuneinndeling			
Kommunenavn	§ 3	§ 2	§§ 2 og 3
§ 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet	§ 4	Ingen tilsv. §	Ingen tilsv. §
§ 5. Kommunal og fylkeskommunal planlegging	§ 5	§ 50 a	§ 47 a
Kapittel 2			
DE KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE ORGANER			
§ 6. Kommunestyre og fylkesting	§ 6	§§ 3 og 19	§§ 4 og 21
§ 7. Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning	§ 7	§ 4	§ 5
§ 8. Ordfører. Fylkesordfører. Varaordfører	§ 8	§§ 3,8,10,32,33,34	§§ 4,8,10,34,35,36,37
§ 9. Faste utvalg. Komitéer	§ 9	§§ 25,28,29,31a, 31 b	§§ 27,30,31,33a, 33b
§ 10. Styre for bedrift, institusjon o.l.	§ 10	§§ 26,29,31a, 31 b	§§ 28,31,33a,33b
§ 11. Kommunedels utvalg	§ 11	§§ 25,28,29,31a, §§ 12-14	
§ 12. Utvidet myndighet i hastesaker	§ 12	§ 22	§ 24
§ 13. Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg (+valgloven §§ 12-14)	§ 13	§ 30 (+valglov)	§ 32 (+valglov)
§ 14. Uttreden. Suspensjon	§ 14	§§ 5,6,8,31	§§ 5,6,8,33
§ 15. Opprykk og nyvalg	§ 15	§§ 17 og 29	§§ 19 og 31
§ 16. Konstituerende møte i kommunestyre og fylkesting	§ 16	§§ 7 og 8	§§ 7 og 8
Kapittel 3			
KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PARLAMENTARISME			
§ 17. Innføring og oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme	§ 17	PL §§ 1 og 2 ¹⁾ PL § 2	
§ 18. Kommuneråd. Fylkesråd			
§ 19. Kommunerådets og fylkerådets ansvar og myndighet		PL §§ 2,4,5	
§ 20. Kommunerådets og fylkerådets leder			
§ 21. Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting		Ingen tilsv. §	

Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneoven)

Departementets Lovforslag	NOU- forslaget	Gjeldende kommunelover	
		Kommuneoven	Fylkeskommuneoven
Kapittel 4 KOMMUNENS OG FYLKESKOM- MUNENS ADMINISTRASJON			
§ 22. Administrasjonssjef	22	§ 3 og 36	§§ 4 og 38
§ 23. Administrasjonssjefens opp- gaver og myndighet	§ 23	§§ 31a,37,38	§§ 33a,38,39
§ 24. Kommunale og fylkeskommu- nale stillinger	§ 24	§ 44	§ 41
§ 25. Partssammensatte utvalg - ad- ministrasjonsutvalg	Ingen tilsv. §	Ingen tilsv. §	Ingen tilsv. §
§ 26. Møterett for ansattes represen- tanter i nemnder	Ingen tilsv. §	Ingen tilsv. §	Ingen tilsv. §
Kapittel 5 INTERKOMMUNALT SAMAR- BEID			
§ 27. Interkommunalt og interfylkes- kommunalt samarbeid	§ 58	§§ 27,28-31c,59	§§ 29,30-33c,60
§ 28. Overdragelse av tariffavtale- myndighet	§ 59	§ 24a	§ 26a
Kapittel 6 SAKSBEHANDLINGSREGLER I FOLKEVALGTE ORGANER			
§ 29. Bestemmelsens anvendelsesom- råde	§ 25	Ingen direkte tilsv. §	Ingen direkte tilsv. §
§ 30. Møteprinsippet	§ 26	§§ 10 og 31c nr. 3	§§ 10 og 33c nr. 3
§ 31. Åpne eller lukkede møter	§ 27	§§ 13 og 31c nr. 4	§§ 14 og 33c nr. 4
§ 32. Fastsetting av møter. Saksliste. Innkalling. Møteledelse	§ 28	§§ 11 og 31c nr. 1	§§ 11,12,33c nr. 1
§ 33. Vedtaksførhet	§ 29	§§ 12 og 31c nr. 3	§§ 13 og 33c nr. 3
§ 34. Endringer av saksliste. Fore- spørslers	§ 30	§ 14	§ 15
§ 35. Avstemninger	§ 31	§§ 16,31c nr. 3, 61	§§ 17,18,33c nr. 3, 62
§ 36. Forholdsvalg - listeforslag	§ 32	§§ 7 og 29	§§ 7 og 31
§ 37. Forholdsvalg - valgoppgjøret	§ 33	§§ 7 og 29	§§ 7 og 31
§ 38. Flertallsvalg. Ansettelser	§ 34	§§ 8,9,10,16	§§ 8,9,10,17
§ 39. Reglement. Arkiv	§ 35	§§ 18 og 31c nr. 8	§§ 20 og 33c nr. 8
Kapittel 7 DE FOLKEVALGTES RETTIG- HETER OG PLIKTER			
§ 40. Rett og plikt til å delta i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Inhabilitet. Rett til doku- mentinnsyn.	§ 36	§§ 15,31c nr. 7,46,47	§§ 16,33c nr. 7,43,44
§ 41. Dekning av utgifter og økono- misk tap.	§ 37	§§ 48 og 49	§§ 45 og 46
§ 42. Arbeidsgodtgjøring	§ 38	§ 49	§ 46
§ 43. Pensjonsordning	§ 39	§ 49	§ 46

Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Departementets Lovforslag	NOU- forslaget	Gjeldende kommunelover	
		Kommuneloven	Fylkeskommuneloven
Kapittel 8			
ØKONOMIPLAN. ÅRSBUDSJETT			
§ 44. Økonomiplan	§ 40	Ingen tilsv. §	Ingen tilsv. §
§ 45. Årsbudsjett	§ 41	§§ 20,37,50	§§ 11,22,23,38,47
§ 46. Krav til årsbudsjettets innhold.	§ 42	§ 50	§ 47
§ 47. Årsbudsjettets bindende virkning.	§ 43	§ 50	§ 47
§ 48. Avsetninger.	§ 44	§ 50	§ 47
§ 49. Regnskapsmessig overskudd eller underskudd.	§ 45	§ 50	§ 47
Kapittel 9			
GJELDSFORPLIKTELSER. VERN AV BETALINGSEVNE. GJELDS-INNDRIVELSE. BETALINGSINN-STILLING			
§ 50. Låneopptak	§ 46	§§ 51 og 59 nr. 1	§§ 48 og 60 nr. 1
§ 51. Garantiforpliktelser. Pantsetting for andres gjeld.	§ 47	§§ 52,53,59 nr. 1	§§ 49,50 og 60 nr. 1
§ 52. Utlegg, arrest, utpanting, avsetning	§ 48	§ 54	§ 51
§ 53. Motregning	§ 49	§ 55	§ 52
§ 54. Overdragelse av krav på skatter og avgifter	§ 50	§ 55	§ 52
§ 55. Konkurs og gjeldsforhandling	§ 51	§ 56	§ 53
§ 56. Vedtak om betalingsinnstilling	§ 52	§ 57	§ 54
§ 57. Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling	§ 53	§ 57	§ 54
§ 58. Utarbeiding av revidert årsbudsjett og økonomiplan	§ 54	Ingen tilsv. §	Ingen tilsv. §
Kapittel 10.			
TILSYN OG KONTROLL			
§ 59. Lovlighetskontroll. Opplysningsplikt m.v.	§ 56	§§ 11,19,60	§§ 11,21
§ 60. Internt tilsyn og kontroll	§ 57	§§ 19,21,37,42,43,58	§§ 221,23,40,55
Kapittel 11.			
IKRAFTSETTING. OVERGANGSBESTEMMELSER. OPPHEVING OG ENDRING I ANDRE LOVER			
§ 61. Ikraftsetting. Overgangsbestemmelser	§ 60	—	—
§ 62. Endringer av andre lover	—	—	—

¹⁾ Lov 21.06.1985 nr. 85.

