

Innhold

1	Innledning og sammendrag.....	1
2	Direkte valg av ordfører.....	5
2.1	Innledning.....	5
2.2	Gjeldende rett	5
2.2.1	Innledning.....	5
2.2.2	Ordførerrollen.....	6
2.2.3	Valg av ordfører og varaordfører	6
2.3	Internasjonale utviklingstrekk og valgtekniske metoder	7
2.3.1	Direkte valg av ordfører – en europeisk trend.....	7
2.3.2	Valgtekniske ordninger – internasjonale erfaringer	9
2.4	Forsøksvirksomhet med direkte valg av ordfører.....	14
2.4.1	Innledning.....	14
2.4.2	Bakgrunnen for forsøkene og hva man ønsket å oppnå.....	14
2.4.3	Om deltakerkommunene i forsøkene	16
2.4.4	De institusjonelle løsninger som er prøvd ut i forsøket.....	16
2.4.5	Hva viser evalueringen av forsøkene?	20
2.5	Lovfesting av direkte valg av ordfører som alternativ valgmåte av ordfører.....	23
2.5.1	Innledning.....	23
2.5.2	Direkte valg som preferansevalg.....	23
2.5.3	Kommunestyrets vedtak om å ha direkte valg	26
2.5.4	Nominasjon.....	26
2.5.5	Stemmegivning og valgoppgjør	27
2.5.6	Konstituering	29
2.5.7	Varaordfører	30
2.5.8	Uttreden og nyvalg	31
2.6	Forskriftshjemmel – valgteknisk gjennomføring	31
3	Justering av reglene om kommunedels-/bydelsorganisering	33
3.1	Rammene for lovarbeidet.....	33
3.2	Gjeldende rett	33
3.3	Kort om områdebasert organisering.....	34
3.4	Generelt om delegering i kommuner.....	35

3.5	Om forsøk med delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon.....	36
3.6	Departementets vurderinger og forslag	38
3.6.1	Om delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjonssjef	39
3.6.2	Om valgbarhet – kravet til bostedsadresse	41
4	Komitémodellen	42
4.1	Gjeldende rett – problemstilling	42
4.2	Om komiteer etter § 10 nr. 5.....	42
4.3	Modeller for organisering	43
4.4	Utbredelse. Organisasjonsdatabasen	45
4.5	Motiv og bakgrunn for opprettelse av komitémodellen	46
4.6	Bør komiteene lovreguleres som egne folkevalgte organ?.....	48
4.7	Nærmere om regulering av komitémodellen	49
4.7.1	Innledning.....	49
4.7.2	Opprettelse.....	50
4.7.3	Kjønnsmessig balanse.....	51
4.7.4	Valgbarhet	52
4.7.5	Utelukket fra valg	54
4.7.6	Valgmåte	55
4.7.7	Myndighet	56
4.7.8	Saksbehandlingsregler	57
4.7.9	Navnebetegnelse på komiteene	58
5	Møteoffentlighet.....	59
5.1	Innledning. Bakgrunn	59
5.2	Gjeldende rett. Grunnloven § 100 femte ledd. Kommuneloven § 31	59
5.2.1	Grunnloven § 100	59
5.2.2	Kommuneloven § 31 – innledning	60
5.2.3	Taushetsplikt	61
5.2.4	Hensynet til personvern	61
5.2.5	Andre tungtveiende private interesser.....	62
5.2.6	Personalsaker	62
5.2.7	Tungtveiende offentlige interesser	63
5.2.8	Hensynet til den interne saksbehandling – nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den enkelte sak eller sakstype.....	63
5.2.9	Lukkingskompetanse – hvem kan vedta å lukke dørene?.....	65

5.2.10	Om prosedyrer ved lukking. Overføring og opptak av forhandlinger	65
5.2.11	Kontroll med lovligheten av lukkingsvedtak	66
5.2.12	Dokumentoffentlighet og møteoffentlighet	66
5.3	Offentlighetslovutvalgets vurderinger	67
5.4	Kort om svensk og dansk rett.....	68
5.5	Departementets vurderinger og forslag	69
5.5.1	Innledning.....	69
5.5.2	Møteprinsippet.....	70
5.5.3	Møteoffentlighetsprinsippet.....	70
5.5.4	Lukking av møter av hensyn til private personer og interesser	70
5.5.5	Personalsaker.....	73
5.5.6	Lukking av møter av hensyn til offentlige interesser	73
5.5.7	Om lukking av møter av hensyn til den interne saksbehandling – kommuneloven § 31 nr. 5. Bakgrunn	74
5.5.8	Møter i rådet i parlamentarisk styrte kommuner/fylkeskommuner	77
5.5.9	Om prosedyrene ved lukking av møter. Adgang til videoopptak mv.	78
5.5.10	Rett til å kreve kontroll med lovligheten av lukkingsvedtak	78
5.5.11	Presisering av kommuneloven § 59 nr. 3	80
6	Åremålsansettelser.....	82
6.1	Gjeldende rett	82
6.1.1	Innledning.....	82
6.1.2	Kommuneloven § 24 nr. 3	82
6.1.3	Arbeidsmiljøloven § 58 A (nr.1 bokstav d).....	83
6.1.4	Opplæringsloven.....	84
6.2	Utenlandsk rett.....	84
6.2.1	Sverige.....	84
6.2.2	Danmark	85
6.2.3	EØS-avtalen – direktiv om midlertidig ansettelse.....	85
6.3	Departementets vurderinger og forslag	85
6.3.1	Vurdering av utvidelse av adgangen til å ansette på åremål.....	85
6.3.2	Leder av kommunale og fylkeskommunale foretak	86
6.3.3	Ombudsstillinger	86
7	Partssammensatte utvalg.....	89
7.1	Innledning.....	89
7.2	Bakgrunn – historikk	89

7.3	Nærmere om partssammensatte utvalg etter kommuneloven § 25 – gjeldende rett	90
7.3.1	Sammensetning og valg	90
7.3.2	Utvalgets oppgaver	91
7.3.3	Arbeidsmiljøloven	92
7.3.4	Hovedavtalen for kommunesektoren.....	92
7.3.5	Nærmere om ansattes representasjon i styrer for institusjoner, kommunale foretak, IKS og andre sammenslutningsformer	93
7.4	Departementets vurderinger og forslag	94
8	Enkelte spørsmål vedrørende valg til kommunale nemnder	95
8.1	Supplering til folkevalgte organer	95
8.1.1	Innledning.....	95
8.1.2	Suppleringsvalg til kommunestyret eller fylkestinget.....	95
8.1.3	Suppleringsvalg til formannskap eller fylkesutvalg	97
8.1.4	Andre spørsmål knyttet til suppleringsvalg.....	99
8.2	Lovregulering av flertallsvalg som forholdsvalg – "avtalevalg"	99
9	Enkelte andre forslag til justeringer i kommuneloven.....	102
9.1	Vedtak om endring av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall – tidsfrist.....	102
9.2	Godkjenning av valget i det konstituerende møtet i kommunestyret/fylkestinget.....	102
9.2.1	Gjeldende rett	102
9.2.2	Departementets vurderinger og forslag	103
9.3	Innbyggerinitiativ – enkelte presiseringer.....	103
9.3.1	Innledning.....	103
9.3.2	Nærmere om begrensninger for initiativretten - 39 a nr. 3	104
9.3.3	Departementets vurderinger og forslag	105
9.4	Kommuneloven § 24 nr. 2 – Regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet.....	106
9.4.1	Gjeldende rett	106
9.4.2	Bakgrunnen for bestemmelsen.....	107
9.4.3	Departementets vurderinger og forslag	107
10	Om Longyearbyen lokalstyre	109
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	111
	Forslag til lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.....	112

1 Innledning

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

Loven har gjennomgått justeringer og endringer flere ganger etter vedtakelsen i 1992. De største endringene har omfattet følgende temaer: kommunal revisjon og kontrollutvalg, økonomibestemmelsene, kommunale foretak, reglene om parlamentarisk styringsform, direkte valg til kommunedelsutvalg og innbyggerinitiativ.

I dette høringsnotatet foreslår departementet helt nye bestemmelser i loven i forhold til direkte valg av ordfører og komitémodellen. Det foreslås også å lovfeste ordningen med flertallsvalg som forholdsvalg til faste utvalg med mer. Høringsnotatet inneholder i tillegg forslag til justeringer og endringer i noen av bestemmelsene i loven. Stikkordsmessig gjelder dette: møteoffentlighet, kommunedelsorganisering, suppleringsvalg til formannskapet, åremålsansettelser, partsammensatt utvalg og regnskapsansvarlig. I tillegg kommer noen mindre presiseringer av lovteknisk art.

Med unntak av forslagene tilknyttet kommunedelsorganisering, vil alle eventuelle lovendringer gjelde både kommuner og fylkeskommuner. Når departementet skriver bare "kommuner", vil det altså gjelde tilsvarende for fylkeskommunene.

I det følgende gis en kortfattet oppsummering av forslagene i høringsnotatet:

a) Lovfesting av direkte valg av ordfører

På bakgrunn av erfaringer fra omfattende forsøksvirksomhet siden lokalvalget i 1999, foreslår departementet at alle kommuner og fylkeskommuner bør få adgang til direkte valg av ordfører. Forslaget er omtalt i kapittel 2. Ordningen vil være et alternativ til dagens ordning med at kommunestyret/fylkestinget velger ordfører/fylkesordfører. Bruk av direkte valg forutsetter altså et positivt vedtak i det enkelte kommunestyre og fylkesting. Departementet foreslår at direkte valg av ordfører skal foregå etter modell for såkalt preferansevalg. Dette innebærer at den enkelte velger får anledning til å rangere to av kandidatene til ordførervalget, som henholdsvis nr. 1 og nr. 2. Hovedbegrunnelsen for at departementet ønsker en slik modell, er at denne best sikrer den valgte kandidaten en viss oppslutning – og dermed legitimitet – uten å måtte avholde to valgoganger for å kåre en vinner med en viss oppslutning.

b) Kommunedelsorganisering – delegasjon og valgbarhet

Etter gjeldende kommunelov er det ikke adgang for et kommunedelsutvalg til å delegere til egen administrasjon. Departementet mener det bør være opp til kommunestyrene selv å avgjøre om kommunedelsutvalgene skal gis slik delegasjonsmyndighet. Departementet mener også at det enkelte kommunestyre

bør kunne avgrense kretsen av valgbare til de som er bosatt i vedkommende kommunedel. Dette er det nå adgang til når medlemmene skal velges ved direkte valg. Omtalen av disse forholdene fremgår av kapittel 3.

c) Lovfesting av komitémodellen

I kapittel 4 i dette høringsnotatet har departementet en redegjørelse og drøftelse av hensyn for og mot lovfesting av den såkalte komitémodellen. Denne formen for organisering er i dag ikke regulert i kommuneloven, og kommunestyrekomiteer/fylkestingskomiteer har derfor ikke blitt betraktet som folkevalgte organer i kommunelovens forstand. Departementet finner det uheldig at denne formen for organisering ikke er klargjort i kommuneloven.

Komitémodellen er i praksis et alternativ til hovedutvalgsmodellen eller modellen med faste utvalg inndelt etter funksjonsprinsippet eller lignende. Departementet foreslår at komiteene defineres som folkevalgte organer. Konsekvensen vil bli at lovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse, bl.a. reglene om møteoffentlighet. Siden komiteene må sammensettes med folkevalgte bare fra kommunestyret/fylkestinget, kan kommunelovens bestemmelser om kjønnskvalifisering til faste utvalg ikke komme til anvendelse. Reglene om kjønnskvalifisering vil bli de samme som ved valg til formannskapet/fylkesutvalget.

d) Revisjon av bestemmelsen om møteoffentlighet

Bestemmelsen om åpne og lukkede møter (møteoffentlighet) er gjennomgått på bakgrunn av ny bestemmelse i Grunnloven § 100 og forslag til ny offentlighetslov. Departementets gjennomgang har også hatt som siktemål å gjøre bestemmelsen (§ 31) enklere og mer forståelig for brukerne. I kapittel 5 er det inntatt en relativt grundig omtale av bestemmelsen og behovet for endringer. Departementet foreslår en realitetsendring når det gjelder adgangen til å lukke dørene ved foreløpig behandling av saker i folkevalgte organer (nåværende nr. 5). Departementet foreslår at adgangen til å lukke dørene når organet ikke selv skal treffe endelig vedtak, bør begrenses til formannskapet/fylkesutvalgets budsjettbehandling. Et slikt lukningsvedtak må fortsatt treffes av kommunestyret/fylkestinget. Tilknyttet denne lovendringen foreslår departementet at representanter fra partier og/eller lister i kommunestyret som ikke er representert i formannskapet, skal ha møterett når budsjettmøtene vedtas lukket (tilsvarende i fylkesutvalget). Departementet foreslår også at vedtak om å lukke dørene i møter i folkevalgte organer skal kunne gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll; og at "enhver" (for eksempel innbyggere og media) skal kunne fremme slik klage.

e) Utvidelse av kretsen som kan ansettes på åremål?

Kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at ledende administrative stillinger kan ansettes på åremål. Bestemmelsen er antatt å omfatte administrasjonssjefen, etatssjefer og andre ledere med helhetlig ansvar for deler av virksomheten i kommunen eller fylkeskommunen. Departementet mener det i tillegg bør vurderes om også ledere av kommunale foretak og lokale ombud bør kunne ansettes på åremål. Høringsnotatet inneholder ingen konklusjon på dette punkt. Departementet ønsker derfor høringsinstansenes synspunkter på eventuell utvidelse av bestemmelser om ansettelse på åremål. Omtalen av dette er tatt inn i kapittel 6.

f) *Opphevelse av pålegget om partsammensatt utvalg – forslag om prinsippbestemmelse om medvirkning*

Kommuner og fylkeskommuner er i dag pålagt å opprette et partsammensatt utvalg – administrasjonsutvalg – for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Slike utvalg kan erstattes med andre ordninger dersom dette får tilslutning fra minst tre fjerdedeler av de ansatte (§ 25 nr. 1). Lovpålegget om et særskilt utvalg (som hovedregel) bryter med prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner skal ha frihet til å finne fram til den politiske og administrative organisering som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Ordningen med administrasjonsutvalg er for øvrig også nedfelt i hovedavtalen for kommunesektoren. Departementet mener at prinsippet om medvirkning bør fastslås i kommuneloven, ved at det tas inn en bestemmelse om at kommunestyret og fylkestinget plikter å sørge for ansattes medvirkning, jf. kapittel 7 i høringsnotatet.

g) *Enkelte spørsmål om valg til kommunale nemnder*

Etter gjeldende lov rykker vararepresentanter opp til ledige plasser i formannskapet eller fylkesutvalget. I faste utvalg mv foretas det imidlertid nyvalg ved ledighet i perioden. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å opprettholde denne forskjellen, og foreslår derfor i kapittel 8 at regelen om nyvalg også bør gjelde ved utskifting av medlemmer til formannskapet/fylkesutvalget. I høringsnotatet foreslår også departementet at det tas inn konkrete regler for valgmetoden ”flertallvalg som forholdsvalg”. Denne valgmetoden benyttes mye i praksis, men er altså ikke nevnt i loven. Det foreslås at denne modellen skal benevnes ”avtalevalg” (partiene blir på forhånd enige om én forholdsmessig sammensatt liste).

h) *Oppheving av stillingskravet om en egen regnskapsansvarlig*

Etter kommuneloven § 24 nr. 2 skal det i alle kommuner og fylkeskommuner ansettes en regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet. Kravet er begrunnet i behovet for et skille mellom utbetalings- /anvisningsfunksjonen og regnskapsfunksjonen. Departementet mener dette skillet kan opprettholdes uten at det i loven fremgår et krav til en særskilt stilling som regnskapsansvarlig. Forslaget er inntatt i kapittel 9.4 i høringsnotatet.

j) *Justering av bestemmelsen om innbyggerinitiativ med mer*

I kapittel 9 er det inntatt forslag til enkelte justeringer i kommuneloven. Disse er ikke ment som realitetsendringer, men tas med av hensyn til best mulig presisjonsnivå i loven. I kapittel 9.3 foreslås en justering av ordlyden i § 39 a om innbyggerinitiativ. Denne er ment å klargjøre det som var forutsatt i forarbeidene til gjeldende bestemmelse; nemlig at enhver behandling i kommunestyret/fylkestinget kan være grunnlag for avvisning av et innbyggerinitiativ – og altså ikke bare behandling av tidligere innbyggerinitiativ, slik lovens ordlyd er utformet. Departementet foreslår også at det er valgperioden som er avgjørende for hvorvidt ett og samme forslag kan fremmes på nytt – og ikke en fireårsperiode slik det er regulert i dag.

Øvrige forslag til presiseringer i kapittel 9 gjelder spørsmålet om fristen for fastsetting av nytt medlemstall i kommunestyret/fylkestinget (§ 7 nr. 3) og tidspunktet for godkjenning av valget til kommunestyre, fylkesting og eventuelt direkte valg av ordfører (§ 17 nr. 1).

i) Forslag til endringer i bestemmelsene om Longyearbyen lokalstyre

I kapittel 10 er inntatt forslag fra Justisdepartementet til endringer i svalbardloven kapittel 5. Disse innebærer at de fleste av forslagene til endringer i kommuneloven også gjøres gjeldende for Longyearbyen lokalstyre gjennom endringer i svalbardloven og/eller forskriftene til denne.

2 Direkte valg av ordfører

2.1 Innledning

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

Forsøk med direkte valg av ordfører ble første gang gjennomført ved lokalvalget i 1999. Ved lokalvalget i 2003 ble forsøket med direkte valg av ordfører utvidet ved at flere forsøkskommuner fikk anledning til å prøve ut ordninger som utvidet ordførers formelle myndighet. Departementet vil komme tilbake med en bredere vurdering rundt behovet for andre lovendringer i tilknytning til ordførers myndighet, når evalueringen av forsøkene foreligger i slutten av inneværende lokalvalgperiode.

Når det i dette forslaget står kommune skal det forstås både kommune og fylkeskommune, og der det står ordfører skal det også forstås fylkesordfører.

Når det gjelder kommuner som har parlamentarisk styreform er departementet sterkt i tvil om hvor aktuelt det vil være å åpne for direkte valg, men har valgt å ikke utelukke denne styreforamen fra ordningen.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Innledning

På bakgrunn av ordførerens posisjon i kommunal forvaltning var det verken i kommunelovutvalget eller i Stortinget tvil om at ordfører og varaordfører skulle lovfestet som obligatorisk ordning også da vi fikk ny kommunelov i 1992. Riktignok foreslo lovutvalgets flertall og departementet at ordførervervet skulle falle bort og erstattes med en møteleder for kommuner som valgte et parlamentarisk styresett, men her ville stortingsflertallet det annerledes. Kommuneloven § 9 regulerer både spørsmålet om valg til vervet og hvilke funksjoner vervet er tillagt. I begge spørsmål må man imidlertid supplere med bestemmelser fra kommuneloven kapittel 6 om saksbehandlingsregler. I denne sammenheng er det selve valget av ordføreren som har størst relevans, men det er vanskelig å løsrive valgmetode fra selve ordførerrollen og hvordan og om dette påvirker hverandre gjensidig. Derfor omtales innholdet i ordførerrollen kort i punktet nedfor.

2.2.2 Ordførerrollen

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

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

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

2.2.3 Valg av ordfører og varaordfører

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

Hvem er valgbar?

I kommuner som er organisert etter formannskapsmodellen er det bare de som er valgt til medlem av formannskapet som er valgbar til ordfører- og varaordførervervet, jf. § 9 nr. 1. Et varamedlem til formannskapet kan ikke velges. Den som har tjenestegjort som ordfører eller varaordfører de siste fire år kan nekte valg til begge verv. Kravet om fritak må settes frem før valget foretas.

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

Valgperiode

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

”Utvalget er kommet til at funksjonstiden bør være 4 år både for ordfører og fylkesordfører. Dermed følger funksjonstiden kommunestyrets/fylkestingets valgperiode. Dette er den enkleste og mest ryddige ordning. Utvalget er klar over den gjeldende 2 års funksjonstid for ordfører har gjort det lettere i enkelte tilfeller å komme fram til avtaler om ordførervervet partiene imellom,

men legger likevel større vekt på sammenfall mellom funksjonsperiode og valgperiode og betydningen av kontinuitet og stabilitet i ordførervervet”

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

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

”Det kan i gitte tilfeller foreligge sterke rimelighetsgrunner eller tungsveiende samfunnsmessige hensyn som tilsier at det bør finnes en lovhjemmel for kommunestyret/fylkestinget til å foreta nytt ordførervalg”.

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

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

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

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

Valg i konstituerende møte - fremgangsmåte

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

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

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

Opprykk og nyvalg

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

2.3 Internasjonale utviklingstrekk og valgtekniske metoder

2.3.1 Direkte valg av ordfører – en europeisk trend

Ordningen med å la innbyggerne velge sin ordfører ved direkte valg har tidligere i stor grad vært et amerikansk fenomen. I følge en undersøkelse gjennomført i 1987, var da hele 90 prosent av ordførerne i byer med mer enn 100 000 innbyggere valgt

gjennom direkte valg. I tiden etter andre verdenskrig har direkte valg av ordfører også vært benyttet i de to sydtyske delstatene Bayern og Baden Württemberg, og delvis som følge av at disse lå i den amerikanskkontrollerte sonen av Tyskland.

I løpet av de siste ti-tolv årene har imidlertid en rekke land, delstater eller byer/enkeltkommuner gått over til denne ordningen. Utformingen varierer imidlertid en del, og det samme gjør beveggrunnene for endring. I noen grad kan en si at direkte valg er en felles løsning, som introduseres som svar på ulike problem. Generelt må det også bemerkes at fokus ved disse reformene snarere har vært på myndighet enn på valg måte. Direkte valg er blitt sett på som ett av flere virkemiddel for å styrke den politiske lederposisjonen, og å gi denne en mer utøvende funksjon. Internasjonalt støter en derfor ofte på betegnelsen "executive mayors".

Israel innførte en ordning med direkte valg av ordfører i 1975, og i 1993 ble de første lokalvalgene i Italia med direkte valg av ordfører gjennomført. Den italienske reformen, hvor styringsordningen tidligere langt på veg lignet den norske, var gjennomgripende, og representerte et brudd med prinsippene om så vel proporsjonalitet, kollektivt ansvar, og begrenset formell myndighet. Ordningen er noe ulik avhengig av om kommunen har over 15 000 innbyggere eller ei. Ordføreren gis rett til å utpeke medlemmene av det utøvende organ, og disse behøver ikke være valgt til kommunestyret. Ordføreren sikres dessuten et styringstillegg for å ha flertall i kommunestyret, selv om det også innføres en ordning for å balansere makten mellom ordfører og dette organet.

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

Kommunalforskeren Hellmut Wollmann har konkludert med at ordningen har ført til forbausende lite konflikt mellom ordfører og kommunestyre i de to statene som har hatt den lengst. Han mener dette i første rekke skyldes at ordførerne har hatt en lav partipolitisk profil. Langt på vei er posisjonen blitt profesjonalisert, og en egen karrierevei. Det skal også legges til at det finnes et element av proporsjonalitet gjennom en eller flere viseordførere fra andre parti enn ordførerens. Direktevalgsordningen er også introdusert i seks av ni østerrikske delstater, med ordføreren i en utøvende funksjon.

På de britiske øyer varierer kommunalordningen noe, men den engelske tradisjonen knytter seg sterkt til det vi kan kalle "council – committee" modellen (utvalgsmodellen). Her er ordførerposisjonen svak; basert på rotasjon, og ut over det å være møteleder mest forbundet med seremonielle og representasjonsfunksjoner. Reform av måten kommunene ledes på har stått høyt på agendaen for Blair-regimet. Det er lansert tre modeller for kommunale styringsordninger, hvor samtlige gir ordføreren en mer fremskutt posisjon, og to baserer seg på at ordføreren velges direkte. For kommuner over 85 000 innbyggere ble det gjort obligatorisk å gå over til en av de tre modellene. Så langt har

imidlertid bare et dusin gått over til modellen med direkte valgt ordfører støttet av et kommuneråd (cabinet), mens det store flertall har valgt modellen med en indirekte valgt ordfører og et kommuneråd valgt av kommunestyret.

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

I Europa for øvrig er ordningen med direkte valg av ordfører innført i Irland fra 2004, og det har vært lagt fram forslag om dette i Belgia (Flandern) og Nederland. I Belgia ble kompetansen når det gjelder lokalforvaltningen i 2001 flyttet fra det føderale til det regionale nivå, og på bakgrunn av dette la regjeringen i Flandern i 2002 fram forslag til ny kommunelov, med direkte valg av ordfører som et sentralt element. Valget i 2005 resulterte i en ny regjeringskoalisjon, som har trukket tilbake forslaget.

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

Det gjelder også for begrunnelsene. I Norge har et hovedfokus vært på direkte valg som et middel til å øke valgdeltakelsen, og til å skape økt interesse og engasjement. Deltakelsesaspektet er også vektlagt i andre europeiske land; kanskje først og fremst uttrykt som et ønske om å øke det direktedemokratiske innslaget, og gi borgerne større innflytelse på valget av kommunens ledende politiske figur. Det er trolig riktig å si at begrunnelser knyttet til styringsdimensjonen har vært enda mer framtrepende. Gjennomgående har ønsket vært å styrke ordførerposisjonens utøvende myndighet, og på denne måten skape en sterkere politisk ledelse. En tredje type begrunnelse har vært knyttet til å styrke selve kommuneinstitusjonen og lokaldemokratiets stilling også nasjonalt, blant annet ved å skape mer synlige og maktfulle lokale lederskapsposisjoner.

2.3.2 Valgtekniske ordninger – internasjonale erfaringer

Kommunal- og regionaldepartementet har engasjert cand.polit. Mette Bakken, Rokkansenteret, for å kartlegge de mest aktuelle valgtekniske ordninger i andre land. Innholdet i dette punktet bygger på hennes utredninger.

Både akademikere og politikere har de senere årene vist økt interesse for valgordninger. Til tross for økt reformiver på området er imidlertid fortsatt flertallsvalg en av de mest brukte ordningene i verden i dag, både for parlaments- og presidentvalg. De siste tiårene har imidlertid blandede systemer kommet stadig mer i vinden. Når det gjelder enmannsvalg ("single-winner elections") – det vil si

valg der det kun er én person som skal velges som for eksempel president eller ordfører – kan man imidlertid av praktiske årsaker ikke velge og vrake mellom alle valgsystemer.

Flertallsvalg og *valg i flere omganger* er de mest brukte – og mest kjente – systemene som benyttes ved enmannsvalg. Under flertallsordningen krysser velgeren av for én kandidat og kandidaten som får flest stemmer – uavhengig av stemmebunkens relative størrelse – blir tildelt mandatet som står på spill. For å vinne kreves det bare at kandidaten oppnår et såkalt *simpelt flertall*.

Flertallsordningen har vært under sterk kritikk på grunn av måten systemet gjør det mulig for kandidater med en relativt liten andel av stemmene å vinne valget. Dersom ti kandidater stiller, er det i prinsippet mulig å vinne med en oppslutning på kun 11 prosent av de gyldige stemmene. Valg i flere omganger søker å gjøre noe med dette problemet. Under dette systemet er det slik at dersom ingen av kandidatene får et *absolutt flertall* (det vil si 50 prosent pluss en stemme) av stemmene, så arrangeres en andre valgrunde. Den andre valgomgangen har til hensikt å øke velgeroppslutningen omkring kandidaten som blir valgt. Prosedyren for omvalget varierer imidlertid fra land til land. En variant (og kanskje den mest kjente) går ut på at kun de to kandidatene med flest stemmer får lov til å stille i den andre valgomgangen, noe som sikrer at en av dem nødvendigvis oppnår et absolutt flertall av stemmene. Andre varianter stiller et krav om en viss prosentandel av stemmene i første valgomgang for å få stille, mens atter andre gir alle kandidatene mulighet til å stille på nytt om de så ønsker (*Christensen, 2002*). Valg i flere omganger er imidlertid en ressurskrevende ordning. For det første kreves større økonomiske midler ettersom to valgrunder vil måtte kunne avholdes. For det andre stilles det særskilte krav til velgeren som må gå til stemmeurnene to ganger. Det har vært argumentert for at valg i to omganger øker velgerapatien og kan medføre synkende valgdeltakelse. Det er på bakgrunn av kritikken mot flertallsvalg og valg i to runder at preferanseordninger har fått stadig økende oppmerksomhet de senere årene.

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

Alternativ stemmegivning

Felles for flertallsvalg, valg i to omganger og alternativ stemmegivning er at de kan benyttes for enmannsvalg.¹ Imidlertid skiller det sistnevnte systemet seg fra de

¹ Alternativ stemmegivning kan også tas i bruk i flermannskretser, men ettersom systemet skal ses i forholdt til direkte valg av ordfører (dvs. i enmannskretser) vil kun *alternativ stemmegivning* i enmannskretser bli betraktet her.

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

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

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

Direkte valg av mayor ble vedtatt i Melbourne i 2000 og første gang gjennomført den 20. juli 2001. Postene som Lord Mayor og Deputy Lord blir besatt ved at *lederteam* – bestående av en person for hvert av mandatene – stiller til valg.² På stemmeseddelen er teamene angitt med navnene til de to samt eventuell partitilhørighet. Velgeren har ikke mulighet til å stemme på en Lord Mayor og en Deputy Lord Mayor som stiller til valg i to forskjellige team. Dette gjør at man unngår en situasjon der mayor og deputy mayor strides i to svært forskjellige

² Felles stemmeseddel for valg av ordfører og varaordfører ble også tatt i bruk ved forsøksvalget til direkte valg av ordfører i Ølen i 2003.

politiske retninger, og man får en ”kvasiparlamentarisk” institusjonell løsning. Videre fastslår valgloven at et fullt alternativ stemmegivningssystem skal brukes. Det vil si at velgeren må rangere alle ”lederteam” for at stemmeseddelen skal erklæres gyldig.

I Kingborough (Tasmania) velges Mayor og Deputy Mayor på to separate stemmesedler.³ Valgseddelen angir med andre ord ikke ”lederteam” som i Melbourne, og velgerne hadde dermed mulighet til å stemme på en mayor og en deputy mayor som tilhørte to forskjellige partier. Videre har Kingborough tatt i bruk en valgfri form for alternativ stemmegivning og det er dermed opp til velgeren å avgjøre hvor mange kandidater de ønsker å rangere på stemmeseddelen.

Den 5. mars 2002 vedtok man å innføre alternativ stemmegivning for en del av de lokalpolitiske mandatene i San Francisco. Systemet ble for første gang tatt i bruk den 2. november 2004 for ”supervisor”-valg i syv av elleve distrikter i storbyen. Valgsystemet som benyttes i San Francisco skiller fra systemene som benyttes i blant annet Melbourne og Kingborough ved at velgerne ikke får rangere alle kandidatene på stemmeseddelen men kun gi uttrykk for tre preferanser. På denne måten ligner dette systemet preferanseordningen som ble tatt i bruk i forsøkskommunen Alvdal, se nærmere redegjørelse for forsøket i Alvdal under punkt 2.4.3. Stemmeseddelen i San Francisco har tre kolonner. I den første kolonnen gir velgeren uttrykk for sitt førstevalg, i den andre for sin andreprefranse og i den tredje for sin tredjeprefranse.

Opptellingen av stemmene foregår imidlertid på samme måte som direkte valg av mayor under alternativ stemmegivning i de to australske byene. Dersom en kandidat oppnår mer enn 50 prosent av førstestemmene velges denne direkte. Dersom ingen har et absolutt flertall settes eliminerings- og stemmeoverføringsprosessen i gang. I 2004-valget i San Francisco ble tre av syv supervisors valgt direkte etter at førstestemmene var talt opp. Antall eliminerings- og opptellingsrunder som ble gjennomført i de fire resterende distriktene varierte avhengig av antall kandidater som stilte i valgene.

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

Supplerende stemmegivning

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

³ Ingen av de norske forsøkskommunene har så langt valgt varaordfører på denne måten.

to runder mens valget i likhet med alternativ stemmegivning foregår på en og samme dag og velgeren rangerer kandidatene på stemmeseddelen.

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

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

I 1998 avgjorde londonerne ved folkeavstemning opprettelsen av *the Greater London Authority* (GLA) som politisk administrerende enhet for de omliggende 32 distriktene samt London by. GLA består av en folkevalg forsamling på 25 representanter samt en direkte valgt mayor. Det er gjennomført to direkte valg av mayor, det første avholdt 4. mai 2000 og det andre 10. juni 2004. Ved begge valgene har valgsystemet supplerende stemmegivning vært i bruk. Flere andre britiske byer har også tatt i bruk supplerende stemmegivning for direkte valg av mayor. Blant dem er Doncaster, Hartlepool, Lewisham, Middlesbrough, Newham, North Tyneside, Stoke-on-Trent og Watford. Ved noen av disse valgene har det gjeldende valgsystemet hatt stor betydning for valget.

En av hovedårsakene til innføringen av supplerende stemmegivning ved mayor-valgene i Storbritannia var misnøye med måten flertallsvalgordningen (som jo har sitt opphav i nettopp Storbritannia og som over lang tid har vært brukt ved britiske parlamentsvalg, dog er stadig mer omdiskutert) kan gi kandidater med en relativt liten andel stemmer mandatet som står på spill i valget. Sammenlignet med flertallsordningen øker supplerende stemmegivning muligheten for at den valgte kandidaten har majoritets støtte blant velgerne. Følgelig øker også legitimiteten til den valgte kandidaten. Videre har et av hovedargumentene for supplerende stemmegivning, og preferansesystemer generelt, at dette systemet oppmuntrer kandidatene til å appellere bredt til elektoratet.

Når det gjelder opptellingen av stemmene er denne noe mer komplisert enn flertallsordningen, men langt enklere sammenlignet med alternativ stemmegivning

ettersom det kun er to eliminerings- og opptellingsrunder framfor en ”endeløse” rekke av slike sekvenser.

Bordas Metode

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

2.4 Forsøksvirksomhet med direkte valg av ordfører

2.4.1 Innledning

Departementet har tatt initiativet til to runder med forsøk på dette området i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget både i 1999 og i 2003. Selv om forsøkene var initiert fra departementet var det opp til kommunene selv å søke om deltakelse og langt på vei utforme de konkrete løsninger og vedtekter for forsøket i sin kommune. Ved lokalvalget i 2003 ble også forsøket utvidet til å gjelde utprøving av ordninger med mer myndighet til ordfører. Dette vil som sagt ovenfor ikke bli omtalt i særskilt grad i dette høringsnotatet, men vi kommer inn på deler av disse forsøkene der det kan være relevant for valget på ordfører og varaordfører.

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

2.4.2 Bakgrunnen for forsøkene og hva man ønsket å oppnå

Mye av bakgrunnen for ordningen med direkte ordførervalg, slik denne er utprøvd i mange kommuner, var den lavere valgdeltakelsen ved lokalvalget i 1995. I kjølvannet av valget oppstod det bekymringer omkring en jevnt fallende valgdeltakelse ved lokalvalg siden 1979. I denne perioden hadde valgdeltakelsen falt fra 72,8 prosent ved kommunestyrevalget i 1979 til 62,8 prosent ved kommunevalget i 1995. Fallet i valgdeltakelsen var et viktig tema i en lokaldemokratiredegjørelse som Kommunal- og regionalminister Ragnhild Queseth Haarstad holdt for Stortinget 19. mars 1998. I redegjørelsen ble det drøftet hva som kunne være forklaringer på den fallende valgdeltakelsen og mulige tiltak. Selv om statsråden ikke nevnte direkte ordførervalg som et mulig tiltak for å stimulere lokaldemokratiet i selve redegjørelsen, åpnet hun i stortingsdebatten etter redegjørelsen for at kommuner som ønsket det kunne prøve det ut som forsøk. Dette er foranledningen til at 20 kommuner søkte Kommunal-

og regionaldepartementet om å få prøve ut en ordning med direkte valg av ordfører ved lokalvalget i 1999.

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

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

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

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

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

Når det gjaldt målet om å bedre grunnlaget for rekrutteringen kunne ikke forskerne som evaluerte forsøket gi noe svar på om det hadde skjedd noen utvikling. Grunnlaget for å si noe om det på bakgrunn av et forsøk var for svakt.⁴

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

⁴ Se Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagerup: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direkte valg av ordfører i 20 kommuner. Institutt for statsvitenskap Universitetet i Tromsø.

nokså enig i at ordføreren burde velges direkte av innbyggerne framfor å bli valgt av kommunestyret.⁵

2.4.3 Om deltakerkommunene i forsøkene

De 20 kommunene som søkte i 1999, fikk alle godkjent sine modeller for forsøk med direkte valg av ordfører. Alle kommunene var forholdsvis små, og ingen hadde over 7000 innbyggere. Forsøkskommunene var: Trysil, Alvdal, Nes i Buskerud, Våle, Kvinesdal, Bokn, Fitjar, Samnanger, Hareid, Norddal, Vestnes, Gjemnes, Evenes, Kvæfjord, Skånland, Ibestad, Salangen, Målselv, Lyngen og Vardø. Det ble ikke åpnet for at fylkeskommuner skulle kunne delta i forsøkene.

Ved andre runde av forsøkene - ved valget i 2003 - ble antall kommuner for forsøket utvidet og satt til 40 deltakerkommuner. Forsøket ble i tillegg utvidet til å også gjelde utprøving av endret myndighet for ordfører. Departementets sendte et invitasjonsbrev til alle landets kommuner om å delta i forsøket. Det ble imidlertid gjort klart at av hensyn til evalueringen av forsøkene ville de kommunene som deltok i første runde av forsøkene bli prioritert blant de 40 plassene som var til disposisjon. Det ble i tillegg gjort klart at man ønsket å prioritere å få med et utvalg med større kommuner (over 7000 innbyggere). Det ble en stor oppslutning om forsøket og hele 93 kommuner søkte om å få delta. Blant disse var 16 av de 20 forsøkskommunene ved første runde. Det ble plukket ut 40 kommuner, men noen falt fra videre i prosessen og en kommune deltar bare i forsøk med endret myndighet for ordfører. Ved lokalvalget i 2003 hadde vi derfor et utvalg på 37 kommuner som skulle gjennomføre direkte valg av ordfører. I tillegg til 16 av de 20 tidligere forsøkskommunene (ikke Fitjar, Hareid, Kvinesdal og Vardø) ble følgende plukket ut som forsøkskommuner for valgperioden 2003-2007.: Porsanger, Harstad, Vågan, Vestvågøy, Steinkjer, Hemne, Molde, Ørsta, Selje, Strand, Klepp, Ringsaker, Lier, Bø i Telemark, Risør, Skjervøy, Os i Hedmark, Gausdal, Ølen, Mandal og Gol.

2.4.4 De institusjonelle løsninger som er prøvd ut i forsøket

a) Innledning

Kommunene fikk stor frihet til å utforme sitt forsøk selv, men det ble bestemt fra departementets side at enkelte valgtekniske regler skulle være like for alle forsøkene. Hver av forsøkskommunene lagde egne vedtekter (lokal forskrift) for forsøket i sin kommune. I dette punktet gis det en oversikt over hvilke institusjonelle løsninger som er prøvd ut i forsøkene. Det kan legges til at de aller fleste forsøkskommunene gjennomført valget som alminnelig flertallsvalg. Noen kommuner gjennomførte valget som et flertallsvalg med valg i flere omganger. Kun forsøket i Alvdal kommune prøvde ut en preferansevalgmodell.

Forsøkernes hovedvariasjoner gjennomgås nedenfor.

⁵ Tor Bjørklund og Jo Saglie: Lokalvalget i 1999 rekordlav og rekordhøy deltakelse. Rapport 12:2000. Institutt for samfunnsforskning.

b) *Gyldighetskrav*

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

I 22 av kommunene ble det satt spesielle vilkår som, dersom de ikke ble oppfylt, kunne føre til at ordførervalget ble kjent ugyldig. Hva kravene bestod i, varierte betydelig, men felles for alle kommunene var at dersom ordførervalget kjennes ugyldig, skulle kommunestyret velge ordfører på vanlig måte etter kommuneloven.

I 19 av forsøkskommunene ble det satt krav til at en viss prosentdel av de som stemmer ved kommunevalget også må avgi stemme ved det direkte ordførervalget. Hvor høy andel som krevdes varierte fra 25 prosent til 2/3.

I stedet for, eller i tillegg til kravet om at en viss prosentdel av de som deltok ved kommunestyrevalget også skulle avgi stemme ved det direkte ordførervalget, satte 4 forsøkskommuner krav om at en viss del av befolkningen skulle delta ved valget. Dette varierte fra 40 prosent til 50 prosent oppslutning om ordførervalget. I en av forsøkskommunene ble ikke kravet om 50 prosent oppslutning om det direkte ordførervalget oppfylt, og dette førte til at ordførervalget ble kjent ugyldig og ordfører valgt av kommunestyret.

En annen type gyldighetskrav som ikke er knyttet til valgdeltakelse, er kravet om at et visst antall kandidater må stille til ordførervalget. Dette er et krav som må oppfylles i god tid før selve valgdagen, og kan derfor ikke føre til at ordførervalget blir kjent ugyldig, men at det blir avlyst før valgkampen tar til. I en av forsøkskommunene ble det direkte ordførervalget avlyst fordi det til slutt bare var ett parti som stilte ordførerkandidat (sittende ordfører). Kravet til antall kandidater varierte fra 2 til 3, men de aller fleste fant det ikke nødvendig å stille et slikt krav, da dette var en forsøksordning og det var stemning for at det stilte mer enn nok kandidater. Totalt stilte det 173 kandidater til ordførervalget i 2003, fordelt på 36 kommuner. Det gir et gjennomsnitt på 4,8 kandidater pr kommune. I enkelte kommuner stilte det like mange kandidater som det er partier, mens det i andre kommuner bare var de største partiene som stilte kandidat. Noen av forsøkene åpnet også for at en "blokk" kunne stille en felles kandidat. Se nærmere om dette under bokstav h) nedenfor.

c) *Kåringsvilkår*

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

I en av forsøkskommunene var det også stilt krav om at ordføreren skal være valgt inn i kommunestyret på en ordinær liste. Dersom dette ikke ble tilfelle skulle

ordførervervet tilfalle den som fikk nest flest stemmer ved ordførervalget, forutsatt at denne ble valgt inn på en liste.

d) Preferansevalg i Alvdal

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

”Ved opptelling telles i 1. omgang bare de som er rangert som nr 1. Dersom ingen har fått minst 50 % av stemmene, fjernes den kandidaten som har fått færrest stemmer. På de stemmesedlene som hadde denne kandidaten øverst, telles nå nr 2 med i andre omgang, og legges til stemmene fra 1. omgang. Slik fortsetter en med å fjerne kandidatene med færrest stemmer i så mange omganger som nødvendig til en av kandidatene oppnår 50 % av stemmene” (§ 4-3)

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

Et kompromiss var løsningen som ble valgt i tre av forsøkskommunene, nemlig et krav om 25-35 prosent oppslutning. Da er man garantert en viss minimumsoppslutning om ordføreren, samtidig som det ikke vil være behov for å arrangere en andre valgomgang, som i bunn og grunn er en formalitet fordi det på forhånd er klart hvem som vil vinne.

e) Forholdet til kommunestyret og formannskapet

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

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

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

Den andre løsningen som ble prøvd ut var at ordføreren ble valgt inn i kommunestyret og formannskapet på egen kvote. Fem kommuner hadde valgt denne løsningen. Det vil si at antallet representanter ble redusert med en før man

fordelte plassene etter parti eller liste. Det ble da en plass mindre å fordele på de ulike partiene og listene, og ordførerens parti fikk en representant mer enn de ville fått med den andre ordningen.

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

f) Varaordfører

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

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

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

g) Stemmelikhet

Ved ethvert valg er det alltid en viss teoretisk mulighet for at det ender med stemmelikhet. Normalt anses dette mest som en teoretisk mulighet. Men valget i 2003 viste det seg at det svært usannsynlige iblant kan inntreffe. For i en av forsøkskommunene, med 2436 stemmeberettigede, endte det med stemmelikhet. Dette gir det grunn til å se på hvilke ulike løsninger de ulike kommunene valgte ved slike tilfeller.

Den langt vanligste løsningen, foretrukket av 20 kommuner, var at ordførervalget i så fall skulle avgjøres ved loddtrekning, jf. kommuneloven § 9, jf. § 38 nr.1. Den løsningen som ble foretrukket av 10 kommuner var at kommunestyret i så fall avgjør. Det vil i praksis si at ordfører velges på konstituerende kommunestyremøte etter kommuneloven. Det var altså det som skjedde i den forsøkskommunen som hadde stemmelikhet mellom sine kandidater etter valgoppgjøret.

h) Nominasjon

Forsøkskommunene valgte noe forskjellige regler for hvem som kunne stille til ordførervalget og hvem som kunne nominere kandidater. Ulikhetene bunner blant annet i ulik oppfatninger om hvor sterk tilknytning det er ønskelig at ordførerkandidatene har til det etablerte politiske miljøet i kommunen. Det som

var felles for alle forsøkskommunene med unntak av den ene, var at det ikke var hvem som helst som kunne nominere kandidater til ordførervalget. Retten til å nominere en kandidat ble forbeholdt partier og grupper som stilte liste til kommunevalget.

Den vanligste formuleringen i vedtektene var at "Alle partier og grupper som stiller liste ved kommunestyrevalget har rett til å nominere en ordførerkandidat." Det innebar en begrensning på hvem som kunne nominere en kandidat (bare et parti eller en gruppe som stiller liste til kommunestyrevalget), men ingen begrensninger på hvem som kan nomineres

Et noe strengere krav ble stilt av enkelte andre forsøkskommuner. Det ble det satt krav til at ordførerkandidaten som nomineres av et parti eller en gruppe måtte stille på partiets/gruppas liste til kommunestyrevalget.

Det strengeste kravet var at ordførerkandidaten måtte stå på førsteplass på partiets/gruppas liste til kommunevalget. Dette kravet ble stilt i 12 av forsøkskommunene. Dette er ett steg lengre enn å kreve at kandidaten skal stå på listen til kommunestyrevalget, og gir større sjanse for at ordførerkandidaten blir valgt inn i kommunestyret, selv om han ikke skulle bli valgt til ordfører.

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

Det var bare i fem kommuner vedtektene tillot at det nomineres mer enn en kandidat fra hvert parti/gruppe. De øvrige kommunene hadde funnet det nødvendig å begrense antallet kandidater fra hvert parti.

i) "Sikkerhetsventiler"

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

Det er da snakk om forsøkskommuner som blant annet innført "sikkerhetsventiler" i tilfelle forholdet mellom ordfører og kommunestyre skulle skjære seg fullstendig. Det dreier seg om to av forsøkskommunene, som gav ordføreren rett til å stille "kabinettspørsmål", og deretter gå av i perioden. En annen av forsøkskommunene har en bestemmelse som gir kommunestyret rett til å skrive ut nyvalg på ordfører med 4/5 flertall. Ingen av ordningene har hittil vært brukt. I den første forsøksperioden fantes det ikke "sikkerhetsventiler", noe som har ført til en viss debatt i enkelte kommuner om behovet for slike ordninger. Disse ordningene er forsøk under kategorien endret myndighet for ordfører og er ennå ikke evaluert.

2.4.5 Hva viser evalueringen av forsøkene?

Forsker Helge O. Larsen har vært engasjert av KRD for å evaluere forsøkene. Det som sies nedenfor bygger på evalueringsrapportene fra ham og hans medarbeidere.

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

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

Når det gjelder valgdeltakelse var det ikke overraskende at denne ved begge valgene fulgte den nasjonale trenden fra 1999 til 2003. Men at variasjonene var til dels betydelige og størst for selve ordførervalget. Internasjonal erfaring har vist den samme tendensen. I stor grad avgjorde de lokale politiske forholdene hvorvidt ordførervalget hadde effekt på valgdeltakelsen eller ikke. Hovedkonklusjonene så langt er derfor at direkte valg av ordfører ikke uten videre har innvirkning på valgdeltakelsen, og i tråd med erfaringer fra andre land ser det ikke ut til at innføring av personvalg fører til lavere valgdeltakelse heller.

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

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

Innføring av direkte valg er en utfordring for det tradisjonelle partidominerte system i Norge. Evalueringen viser at vektlegging av personlige egenskaper og kandidatenes oppfatning i enkelte saker hadde meget stor betydning for valgadferden. Det må legges til at velgerens vektlegging av personlige egenskaper var betydelig mer utbredt i små kommuner enn i store. Selv om valgforskere i Norge har avdekket at det generelt er vanskelig å skille mellom person, sak og parti, tilsier differansene mellom disse fordelingene at det var en personeffekt ved

de direkte ordførervalgene, men at denne tendensen varierte med kommunistørrelsen. I teorien stiller personvalg større krav til velgerne med hensyn til kunnskaper og informasjon om de enkelte kandidatene enn partivalg. Evalueringen viser imidlertid at i kommunene som deltok i 1999, og for andre gang i 2003, var det rundt tre fjerdedeler som mente de kjente kandidatene godt, mens denne andelen falt til drøyt seks av ti i de nye større kommunene som kom til i 2003. Det viser seg at en del også ga uttrykk for at ordningen hadde ført til økt interesse for lokalpolitikken. Også på et direkte spørsmål om dette svarte fire av ti at de hadde fått økt interesse for lokalpolitikken. Konklusjonen er likevel at selv om noen oppfattet at de har fått økt interesse for kommunevalget og lokalpolitikken, ga ikke det seg utslag i noen særlig endring med hensyn til selve valgdeltagelsen.

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

Spørreundersøkelsene viser at de velgerne som mente at ordningen hadde ført til at de i større grad enn tidligere la vekt på lokale saker også deltok ved valget i større grad enn de som ikke la større vekt på lokale saker.

Evalueringen viser at et overveldende flertall av de spurte ønsket at dette skulle bli en permanent ordning.

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

Det er også verdt å merke seg at evalueringen av forsøket i 1999 viser at særlig unge velgerne oppgav en økt interesse for lokalpolitikken som resultat av direkte valget.

Hvilke effekter har så et forsøk med alternativ valg måte hatt på selve ordførerrollens utforming, både i forhold til de ulike kommunalpolitiske relasjoner ordføreren inngår i og ikke minst i forhold til kommunestyret og medpolitikere? For å finne ut om den nye ordningen hadde en effekt på ordførerrollen og arbeidet i kommunestyret, ble dette underlagt en egen evaluering som resulterte i rapporten *"Nye maktrelasjoner eller business as usual"* av Helge O. Larsen og Marcus Buck (2003). Det ble i forbindelse med denne sendt spørreskjema til

kommunestyrerepresentantene i de 19 forsøkskommunene og til et tilfeldig kontrollutvalg på 19 kommuner (mindre enn 10 000 innbyggere) uten direkte valg. Den generelle konklusjonen i rapporten er at forsøksordningen så langt hadde hatt liten eller ingen effekt. Det ble kun for deler av spørsmålene funnet statistisk signifikante effekter, men disse rokker ikke ved det generelle bildet om at ordningen så langt hadde hatt liten eller ingen betydning for selv ordførerrollen i forhold til kommunestyrerepresentanten.

Det kan likevel sies å være slik at direkte valg av ordfører, uten noen form for endring av formell myndighet, må sees som en institusjonell endring som styrker ordføreren bl.a. i kraft av den legitimitet det er å være valgt direkte av folket.

2.5 Lovfesting av direkte valg av ordfører som alternativ valg måte av ordfører

2.5.1 Innledning

I dette punktet vil departementet komme med et forslag til lovfesting av en ordning med direkte valg av ordfører. Forslaget bygger på forsøksvirksomheten og internasjonale valgordninger og utviklingstrekk som det er redegjort for i punktene ovenfor.

En hovedproblemstilling i forhold til direkte valg er om dette skal skje som flertallsvalg eller preferansevalg. Dette er derfor en av hoveddrøftelsene som er løftet frem og som tas innledningsvis, fordi den er av avgjørende betydning for resten av lovforslaget.

Departementet foreslår at det i kommuneloven § 9 nr. 1 tas inn en bestemmelse som gir kommunestyret myndighet til å vedta at det skal avholdes direkte valg på ordfører i kommunen. De nærmere regler for valg av ordfører foreslås tatt inn i en ny § 9a. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at øvrige bestemmelser i kommuneloven § 9 også gjelder når ordfører velges ved direkte valg.

2.5.2 Direkte valg som preferansevalg

Som nevnt er alle forsøkene med unntak av ett, gjennomført som flertallsvalg eller flertallsvalg i flere omganger. Dette har nok sin bakgrunn i at flertallsvalg og valg i flere omganger er de mest brukte – og mest kjente – systemene som benyttes ved enmannsvalg. Men erfaringer både under forberedelsen til forsøkene dvs. ved utforming av forskrifter for forsøkene, og selve gjennomføringen har vist at et ordinært flertallsvalg har sine svakheter. Et valg etter en preferansevalgmodell vil etter departementets syn kunne bøte på de største innvedingene mot et flertallsvalg.

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

Flertallsvalg kan enten bety at den som skal velges må ha fått *flertallet* av stemmene, dvs. over 50 prosent av alle avgitte stemmer. Er det kun to kandidater

som stiller til valg, er et slikt krav kurant. Er det flere enn to kandidater, kan det imidlertid være nødvendig med flere valgoganger for å sikre nødvendig oppslutning. Alternativt kan flertallsvalg bety at man velger den av kandidatene som har fått *flest* stemmer. Er det tre eller flere kandidater er det i så fall nok med over 33,3 prosent av stemmene, er det fire må man ha over 25 prosent oppslutning, er det fem kandidater må man ha over 20 prosent oppslutning osv. Er det mange kandidater kan man risikere å få en ordfører med en svært lav prosentvis oppslutning blant velgerne.

I de fleste forsøkskommunene var det flere enn to kandidater som stilte til valg, og for å unngå for liten oppslutning valgte mange forsøkskommuner å stille krav til en viss oppslutning om kandidaten og/eller en viss oppslutning om valget. Departementet er av den oppfatning at en ordning med denne typen tilleggskrav kan ha svakheter av både demokratisk, juridisk og økonomisk karakter, selv om formålet er lett å forsvare:

Krav til en viss oppslutning om kandidaten

- Argumentet for å stille et slikt gyldighetskrav er av demokrati- og legitimitetshensyn. I tilfeller hvor kravet til oppslutning ikke ble nådd, løste forsøkskommunene dette på to ulike måter. Det ene alternativet var å gjennomføre en andre valgogang mellom de to kandidatene som fikk flest stemmer, og på den måten få en kandidat med høy oppslutning. Det andre alternativet var at kommunestyret valgte ordføreren etter ordinære regler.
- Det kan sees på som demokratisk betenkelig med en ordning hvor innbyggerne inviteres til å velge ordfører, men der kravet til oppslutning settes så høyt at sjansen er svært stor for at kommunestyret selv må foreta valget. Når det gjelder å gjennomføre en andre valgogang, er argumentene mot av mer praktisk og økonomisk art. Flere av forsøkskommunene har gitt uttrykk for at det ikke er aktuelt å gjennomføre en andre valgogang av økonomiske årsaker. Dessuten kan det være vanskelig nok å få innbyggerne til valgurnene ved første valgogang.

Krav til oppslutning om valget

- Flere kommuner satte krav til en viss oppslutning om valget, det vil si krav til at en viss prosentandel av de stemmeberettigede i kommunen (alternativt de som stemte ved kommunestyrevalget) skulle ha avgitt stemme til ordførervalget. Dette ble kombinert med krav til oppslutning om kandidaten som beskrevet under første strekpunkt foran. Om ikke kravet ble oppfylt ble løsningen som beskrevet i første strekpunkt. Enten valgte kommunestyret selv ordfører eller det ble gjennomført en andre valgogang.
- Betenkelighetene er de samme som beskrevet over. En ordning som åpner for å kunne sette strenge krav både til oppslutning om valget og kandidaten vil kunne komme i miskreditt hos velgerne. Man deltar i et lite reelt valg og det vil uansett være kommunestyret som har det siste ordet.

Stemmelikhet

- Ved stemmelikhet var det i hovedsak tre løsninger som ble valgt i forsøkskommunenes forskrifter; for det første loddrekning etter kommunelovens alminnelige regel i § 38, for det andre at kommunestyret velger ordfører og for det tredje en andre valgomgang. Man skulle tro at stemmelikhet var noe som i praksis ikke ville inntre, men dette skjedde faktisk ved ordførervalget i en av forsøkskommunene. Dette førte til at valget av ordfører ble tatt av kommunestyret på ordinær måte i det konstituerende møte. Til en viss grad gjør de samme betenkeligheter som skissert ovenfor seg også gjeldende for tilfeller med stemmelikhet.

Det må ansees som et legitimt krav at valgordningen sikrer en viss oppslutning om en direkte valgt ordfører. Skal man gjennomføre direkte valg som flertallsvalg, viser det seg at mange av forsøkskommunene gjorde bruk av vilkår som beskrevet ovenfor. Det er ikke til å unngå at dette vil bli forholdsvis komplisert regelverk med mange alternative løsninger, både for kommunene og innbyggerne. Departementet er av den oppfatning at en del av hensynene som er forsøkt ivaretatt ved å stille gyldighetsvilkår til valget (og flere valgomganger), kan ivaretas på en bedre og langt enklere måte ved å gjennomføre direktevalget ved en modell for såkalt preferansevalg.

Med bakgrunn i de erfaringene som er kommet frem gjennom forsøksvirksomheten og internasjonale erfaringer, foreslår departementet at i de kommunene som ønsker å innføre en ordning med direkte valg av ordfører, skal selve valget gjennomføres som et preferansevalg. Departementet foreslår at valget skal foregå etter den preferansevalgmodellen som er kalt "supplerende stemmegivning" som er den modellen som er brukt for direkte valg av mayor i London. Hovedmodellen som er referert til som "alternativ stemmegivning" vil etter departementets syn være unødvendig komplisert både for velgerne og i forhold til oppgjørsmetodikk.

Preferansevalg vil være en ny valgordning i norsk sammenheng, i alle fall for lokalvalg. Det må bl.a. på denne bakgrunn legges vekt på å bruke en preferansevalgmodell som er enkel å forstå for velgeren og at valgoppgjøret vil la seg gjennomføre både raskt, sikkert og effektivt. Det er noe begrenset erfaring med preferansevalg ved direkte valg av ordfører både nasjonalt og internasjonalt, men de mest aktuelle valgtekniske modellene for preferansevalg er det gjort rede for under punkt 2.3.2 om internasjonale utviklingstrekk og valgtekniske modeller.

I forhold til flertallsvalgordningen vil supplerende stemmegivning øke muligheten for at den valgte kandidaten får et større flertall av velgerne bak seg. Følgelig kan man legge til grunn en viss økt legitimitet til den valgte kandidaten. Videre har et av hovedargumentene for supplerende stemmegivning, og preferansesystemer generelt, vært at dette systemet oppmuntrer kandidatene til å appellere bredt til velgerne. Dersom ingen vinner mer enn 50 prosent av førstestemmene er det nødvendig for den vinnende kandidaten å ha appellert til grupper som han/hun kanskje vet ikke setter han/henne opp som sitt førstevalg for å vinne flest mulig andrestemmer. Sammenlignet med flertallsordningen er supplerende stemmegivning et valgsystem som gir velgerne muligheten til å uttrykke interesse for mer enn en kandidat. Ved supplerende stemmegivning får man imidlertid kun

rangere to kandidater og dette vil naturligvis være en begrensning ettersom man ikke får muligheten til å vise noen interesse for de resterende kandidatene. Supplerende stemmegivning er ansett som et relativt enkelt system for velgere å forstå. Det samme viser også erfaringene fra forsøket med preferansevalg i Alvådal kommune, der de hadde svært få forkastede stemmesedler. Dette må bety at velgerne forstod hvordan de skulle avgi sin stemme.

Når det gjelder opptellingen av stemmene er dette noe mer komplisert enn flertallsordningen, men langt enklere sammenlignet med alternativ stemmegivning ettersom det kun er to eliminerings- og opptellingsrunder. En ulempe med systemet kan være er at man får mange stemmer som anses å være bortkastet når man foretar telling av andrestemmer. Dette er stemmer som i andre og avgjørende opptellingsrunde ikke får noen betydning ettersom velgeren ikke har stemt på noen av de gjenværende kandidatene se nærmere om valgoppgjøret i punkt 2.5.5.

2.5.3 Kommunestyrets vedtak om å ha direkte valg

Å avvikle et direkte valg av ordfører skal være en alternativ måte for kommunen å velge sin ordfører på. Det skal derfor være opp til kommunestyret selv å avgjøre om ordfører skal velges av kommunestyret eller av innbyggerne og da i forbindelse med det kommende lokalvalget. Dette er en avgjørelse som kommunestyret selv må fatte og som ikke skal kunne delegeres.

Når det gjelder tidspunktet for når en slik avgjørelse må fattes, vil det måtte være opp til kommunene selv å reise saken når det måtte passe i perioden. Det vil imidlertid være naturlig at det skjer før nominasjonsprosessen tar til og som kjent varierer dette noe fra kommune til kommune. I denne sammenheng må det nevnes at valglovens formelle regler for innlevering av listeforslag til lokalvalget vil måtte gjelde tilsvarende for forslag til ordførerkandidat, se punkt 2.6.

2.5.4 Nominasjon

Ett at målene med forsøkene med direkte valg av ordfører var å øke interessen for lokalpolitikken og å bedre grunnlaget for rekruttering. Forsøkskommunene har prøvd ut svært forskjellige ordninger med hensyn til nominasjon. Variasjonene bunner i ulike synspunkt på hvor sterke tilknytning det er ønskelig at ordførerkandidatene skal ha til det etablerte politiske miljø. Regelutformingen for nominasjon er derfor et sentralt spørsmål for lovfesting av hele ordningen med direkte valg av ordfører. Evalueringen viser at en del kandidater kun var interessert i å være politiker på heltid i form av ordførervervet og vegret seg for å bli valgt inn som deltidspolitiker med den begrunnelse at dette vanskelig lot seg kombinere med deres yrkesvalg.

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

Dette kunne ha sin begrunnelse i at det ble ansett som å være viktig å vise at kandidaten har en viss tilknytning til det politiske miljøet og viser interesse for

lokalpolitikk ut over det å være ordfører kandidat. Departementet antar at også dette vil være en hensiktsmessig og legitim kopling til lokalpolitikken generelt og vil være med på å gi kandidaten en viss legitimitet. På den annen side vil en slik regel kunne begrense muligheten for et bredere rekrutteringsgrunnlag for eksempel for de som kun kunne tenke seg å være heltidspolitikere. Etter departementets vurdering bør det være opp til partiene selv å avgjøre hvilken person som nomineres som deres kandidat uten for sterke bindinger i regelverket.

Noen av forsøkskommunene har også kombinert nevnte vilkår med et krav til at kandidaten skal stå på førsteplass og i tillegg være kumulert. Dette er et steg videre i forhold til at kandidaten må stå på listen til kommunestyrevalget, og i realiteten vil det i mange tilfeller garantere at han/hun kommer inn i kommunestyret. Ut fra et ideologisk og politisk standpunkt vil det være ulike oppfatninger på hvordan man ser på slike sterke bindinger til kandidaturet. Evalueringen av forsøkene viser at flere kandidater gir uttrykk for at denne regelen er direkte uheldig ettersom den forhindrer aktuelle kandidater å stille til valg. Departementet er kommet til at dette vil kunne snevre inn rekrutteringsgrunnlaget betydelig, og det vil være å gå for langt å lovfeste dette i forhold til å binde partiene.

En siste problemstilling i forhold til nominasjon er antall kandidater hvert parti eller gruppe kan stille. Her er det prøvd ut litt ulike ordninger, men i de aller fleste forsøkskommunene har det bare vært anledning til å nominere én kandidat pr. parti/gruppe. Noen av forsøkskommunene har tillatt en eller flere kandidater og andre igjen har gitt anledning til å nominere inntil tre kandidater. Det må legges til at disse nominasjonsreglene har vært prøvd ut innenfor et flertallsvalg. Departementet antar likevel at det for de fleste partier ikke er aktuelt å stille flere ordfører kandidater. Å stille flere kandidater vil i realiteten kunne redusere partiets egne sjanser til å få sin kandidat valgt. I tillegg vil det komplisere en preferansevalgmodell ved å kreve at velgere skal ha preferanser til flere kandidater fra samme parti/gruppe.

Med bakgrunn i drøftelsen ovenfor foreslår derfor departementet at det er partier og grupper som stiller liste til kommunestyrevalget som kan nominere én ordfører kandidat til direktevalget. Dette er imidlertid ikke til hinder for at parti og grupper kan nominere én felles kandidat. Nærmere regler om dette fastsettes i forskrift, jf. punkt 2.6.

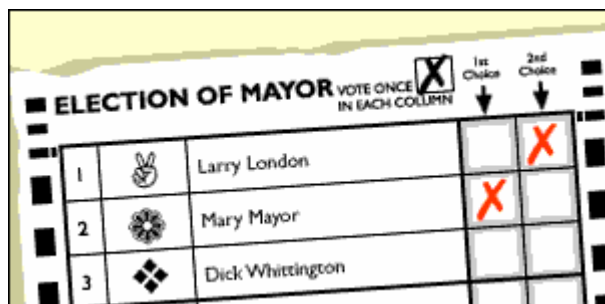
2.5.5 Stemmegivning og valgoppgjør

a) Stemmegivning

Når preferansevalget etter departementets forslag skal foregå etter metoden med supplerende stemmegivning gis velgeren anledning til å uttrykke to preferanser ved å rangere to kandidater. Dette skiller seg fra full alternativ stemmegivning hvor man rangerer alle kandidatene på stemmeseddelen. Når departementet foreslår at velgeren kun skal kunne rangere to kandidater er dette hovedsakelig ut fra en betraktning om å gjøre valgordningen enkel for velgerne.

Stemmeseddelen vil måtte inneholde to koloner – en for velgerens førstepreferanse og en for velgerens andrepreferanse. Som eksempelet nedfor viser kan en løsning

være at velgeren krysser av i første kolonne for den man ønsker helst skal bli valgt. I andre kolonne krysses det av ved navnet til den man mener er den nest beste kandidaten. Departementet finner ikke grunn til å kreve at velgerne *må* rangere en andrekandidat, men det vil være viktig å gjøre velgerne oppmerksom på at om man ikke benytter seg av muligheten til å gi noen sin andrestemme reduserer man sin egen innflytelse. De nærmere rutiner for hvordan stemmegivningen skal foregå samt utforming av stemmeseddelen foreslås fastsatt i forskrift, jf. punkt 2.6.



Figur 2.1 Eksempel på avkryssing på stemmeseddel ved preferansevalg.

b) *Eliminerings- og opptellingsprosessen*

Supplerende stemmegivning har en forholdsvis enkel oppgjørsprosess, sammenliknet med alternativ stemmegivning. Den første opptellingsdelen er imidlertid identisk både for supplerende stemmegivning og for alternativ stemmegivning: her telles alle førstestemmene, og dersom en av kandidatene får over 50 prosent oppslutning er kandidaten valgt.

Ved supplerende stemmegivning fortsetter oppgjørsprosessen med ytterligere en opptellingsrunde dersom det viser seg at ingen av kandidatene får 50 prosent oppslutning. Man eliminerer da alle kandidatene foruten de to med flest førstestemmer. På denne måten beholder man et element av flertallsvalg, ved at det kun er de to med flest stemmer i første telling som går videre. Man forhindrer på denne måten at en kandidat som ved første opptelling ikke var blant de to med flest stemmer, ved senere telling av for eksempel tredjepreferanser går forbi og vinner, slik man kan oppleve ved full alternativ stemmegivning der det rangeres flere kandidater og teller preferanser i flere omganger.

Stemmesedlene til de eliminerte kandidatene telles så på nytt, denne gangen i henhold til hvor mange andrestemmer de to kandidatene med flest førstestemmer har fått. Disse legges til og den som da har fått flest stemmer er vinner av valget uansett om han/hun har oppnådd 50 prosent oppslutning eller ei. Ved å benytte seg av at velgerne skal gi uttrykk for flere preferanser, unngår man de ulempene det er å avholde to valgomganger for å oppnå en viss oppslutning om den valgte kandidaten. I figuren nedfor illustreres opptellingsprosessen.

Tabell 2: Valg til Mayor i London, 4. mai 2000.

Kandidater	Parti	Første-stemme	Annen-stemme	Totalt
Ken Livingstone	Independent	667 877	108 550	776 427 (45%)
Steve Norris	Concervative	464 434	99 703	564 137 (33%)
Frank Dobson	Labour	223 884		
Susan Kramer	Liberal Democrat	203 452		
Ram Gidoomal	Christian People's Alliance	42 060		
Darren Johnson	Green	38 121		
Michael Newland	BNP	33 569		
Damian Hockney	UK Independence Party	16 324		
Geoffrey Ben-Nathan	Pro-Motorist Small Shop	9 956		
Ashwinkumar Tanna	Independent	9 015		
Geoffrey Clements	Natural Law Party	5 470		
Totalt		1 714 162	208 253	1 340 564 (78%)

Kilde: www.londonelects.org.uk (nedlastet 01.07.05)

Figur 2.2 Illustrasjon på opptellingsprosessen ved preferansevalg

Ulempen med denne typen preferansevalg, og som har vært reist som en hovedinnvending mot modellen, er at man får mange stemmer som anses å være bortkastet når man foretar telling av andrestemmer. Dette er stemmer som i andre og avgjørende opptellingsrunde ikke får noen betydning ettersom velgeren ikke har stemt på noen av de to gjenværende kandidatene. Dette gjelder særlig nå antall kandidater totalt er mange. Erfaringer fra forsøkene viser et gjennomsnitt på under 5 kandidater, og i flere av disse forsøkene har det vært tillatt for partiene å nominere mer enn én kandidat. Departementet antar at antall kandidater ikke vil øke særlig i gjennomsnitt når nominasjonsreglene i dette forslaget er noe mer avgrenset i forhold til flere av forsøkskommunene. Siden det etter vårt forslag kun vil være tillatt å nominere én kandidat pr. parti/gruppe, vil dette dermed sette en naturlig grense for antall kandidater som stiller.

Ved preferansevalg er det kun teoretiske muligheter for stemmelikhet siden det her skal telles i to omganger. Men skulle dette inntreffe foreslår departementet at man følger kommunelovens alminnelige regel med loddtrekning, som også gjelder for ordførervalg av kommunestyret, jf. kommuneloven § 38 nr. 1 og nærmere redegjørelse for dette under punkt 2.2.3.

2.5.6 Konstituering

Mange partier begrunnet deltakelsen i forsøket med direkte valg av ordfører ut fra at man blant annet ville unngå de forhandlinger og tautrekking («hestehandel») som ofte finner sted i kommunestyrene ved konstitueringen etter hvert valg. Selv om man ikke kan se bort fra at forhandlingene og tautrekkingen om politiske verv «flytter seg nedover» i det politiske systemet, og at kampen om de nest øverste posisjonene (så som plass i formannskap, leder av (hoved)utvalg, osv.) blir større.

Det er likevel viktig for en ryddig konstituering at en lovfesting av direkte valg på ordfører gir regler for forholdet mellom ordfører og kommunestyret/formannskap. Etter gjeldende rett i kommuneloven § 9 velger kommunestyret selv en ordfører

blant formannskapetets egne medlemmer. Men med direkte valg på ordfører kan det tenkes at ordfører står uten plass i kommunestyret, selv om ingen av forsøkskommunene kom i denne situasjonen verken i første eller andre forsøksrunde. Men likevel, for å sikre at den direkte valgte ordfører plass i kommunestyret ble det i forsøkskommunene valgt to ulike innfallsvinkler. Enten at han/hun tok plass på sitt partis/gruppes kvote. Det er likevel en teoretisk risiko for at han/hun kan bli stående uten plass om partiet er uten plass til kommunestyret. Dette ble løst ved at han /hun da tar siste plass i kommunestyret. Eller at han/hun ble ansett for å ha en særskilt plass i kommunestyret/formannskapet. Man reduserte da antallet i kommunestyret/formannskapet med én og fordelte resten av plassene (kun fem forsøkskommuner valgte denne ordningen), se nærmere redegjørelse for dette i punkt 2.4.3 e).

Reglene rundt hvordan en direkte valgt ordfører skal ta sete i kommunestyret har en tett kopling til nominasjonsreglene. Jo ”snevrere” nominasjonsregler man har jo mer usannsynlig blir det at den valgte kandidaten står uten plass i kommunestyret. Når det i departementet forslag til nominasjonsregler i punkt 2.5.4 er foreslått at det kun er etablert parti/grupper som kan stille kandidat øker dette muligheten for at kandidaten allerede er blant de innvalgte. Forsøkene viser også at de aller fleste kandidatene er etablerte ”listetopper” for sine parti og derfor vil det ofte være slik at den valgte kandidaten har egen plass til kommunestyret. Det er likevel viktig å legge til at i en ordning med direkte valg er noe av poenget å rekruttere fra et bredere grunnlag og da kanskje utenfor de etablert ”toppene” i partiene, og i en slik situasjon er reglene om hvordan en direkte valgt ordfører skal ta sete i kommunestyret/formannskapet mer aktuelle.

Forsøkene viser at i de fem kommunene som valgte en ordning med særskilt plass til ordfører, førte til en del problemer, særlig ved valg til formannskapet. Det må også legges til at ved å tildele ordføreren en særskilt plass betyr det i realiteten en styrking av det partiet som vinner ordførervalget. Det kan selvsagt ha sine fordeler for ordfører som da vil få en av sine ”allierte” inn i formannskapet, men ut fra de oppgjørstekniske problemer denne ordningen bl.a. skapte og det faktum at de aller fleste forsøkskommuner fant den andre ordningen mest rimelig, foreslår departementet at ordfører tar skal ta sete i kommunestyret og formannskapet på sitt partis/gruppes kvote.

2.5.7 Varaordfører

Flere kommuner har prøvd ut andre måter å velge varaordfører på, noen av disse forsøkene har vært kategorisert som endret myndighet for ordfører og andre har vært koplet til direktevalget (nest flest stemmer valg til varaordfører). Dette er likevel ordninger som er knyttet så sterkt til valget og konstitueringen at det vil være naturlig å behandle det i tilknytning til et lovforslag om direkte valg av ordfører.

Som redegjort for i punkt 2.4.4 f) er det tre ordninger som er utprøvd i forsøkene. Når det gjelder ordningen med at den kandidaten som har fått nest flest stemmer ved direktevalget som er valgt til varaordfører, er departementet skeptisk til å lovfeste dette som en alternativ ordning i kommuneloven. Man vil i mange tilfelle

oppleve at det blir to politiske hovedmotstandere som skal bekle disse to vervene. Departementet er i tvil om hvor hensiktsmessig dette vil være.

Den andre ordningen som ble utprøvd i en av forsøkskommunene var at ordfører og varaordfører stilte som par til direktevalget. En slik ordning er kun utprøvd i en av forsøkskommunene og grunnlaget for å gjøre dette til en permanent ordning er derfor etter vår vurdering ikke tilstrekkelig.

Den tredje og siste ordningen som er utprøvd i forsøkskommunene er at ordfører har myndighet til å peke ut varaordfører. I et av forsøkene var valgfriheten begrenset til formannskapets medlemmer. I tråd med en tankegang om å styrke den politiske ledelsen i kommunene er departementet kommet til at det bør lovfestes en adgang for kommunestyret til å vedta at den direkte valgte ordføreren får myndighet til å peke ut varaordfører blant formannskapets medlemmer. Ved å begrense ordførers valgfrihet til å gjelde formannskapet medlemmer og ikke for eksempel kommunestyrets medlemmer, unngår man også problemstillinger rundt hvordan en varaordfører ev. skal ta sete i formannskapet. I parlamentarisk styrte kommuner vil en eventuell utpeking av varaordfører måtte skje blant kommunestyremedlemmene.

Dette vil være et moderat styringstillegg til den direkte valgte ordfører, som kommunestyret selv må ta stilling til samtidig med at spørsmålet om ordførervalget skal gjennomføres som direkte valg er oppe til avgjørelse. Det betyr at kommunestyret står selv fritt til å velge varaordfører på ordinær måte, selv om ordfører skal velges ved direkte valg.

2.5.8 Uttreden og nyvalg

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

Dersom ordfører trer endelig ut av sitt verv, skal det velges ny ordfører, jf. § 9 nr 2. Når dette skjer i begynnelsen av valgperioden kan det gjerne være større grunn til å velge ny ordfører ved direkte valg, enn dersom dette skjer i slutten av perioden. Departementet mener imidlertid det bør være opp til kommunestyret selv å ta stilling til om det skal gjennomføres et nytt direkte valg eller om kommunestyret skal velge ordfører. En bestemmelse om dette er tatt inn i lovforslaget.

2.6 Forskriftshjemmel - valgteknisk gjennomføring

Departementet legger opp til at hjemmel for direkte valg av ordfører lovfestes i kommuneloven, jf. forslag til endring i § 9 nr. 1. Det foreslås også at kjernebestemmelsene i valgordningen for direkte valg på ordfører lovfestes i ny bestemmelse i § 9a. Denne bestemmelsen vil derfor ha regler bl.a. om nominasjon,

tidspunkt for valg, tiltredelsestidspunkt og nyvalg. Det lovfestes også regler for hvordan ordfører tar plass i kommunestyret og formannskapet.

Departementet foreslår at rutiner og fremgangsmåter ved forberedelse til og gjennomføring av direkte valg på ordfører reguleres nærmere i forskrift. Dette gir en smidigere regulering og er best i samsvar med de prinsippene som er lagt til grunn ved utforming av valglovgivningen. Lovreguleringen rundt valg er her knyttet til de tyngre formelle prosesser og forhold av en viss prinsipiell betydning, mens forhold av mer rutinemessig og teknisk karakter er regulert i forskrift. Vi viser her også til at denne fremgangsmåten er fulgt ved lovfesting av mulighet for direkte valg av kommunedelsutvalg etter kommuneloven § 12.

Det vil bli lagt til grunn en forutsetning om at gjennomføringen av valget skal skje på fullt ut betryggende måte i henhold til valglovens overordnede formål. Ved gjennomføring av direkte valg på ordfører er det naturlig at det tas utgangspunkt i de bestemmelser som gjelder ved gjennomføring av kommunestyrevalg, men at det i forskriften gis særbestemmelser for direkte valg av ordfører der det er aktuelt. For øvrig vil forskriften regulere forhold rundt manntall, listeforslag, stemmesedler, fremgangsmåten ved stemmegivningen, opptelling og valgoppgjør, samt klage.

Departementet foreslår i tråd med dette at det utformes en generell hjemmel for å gi forskrift om gjennomføringen av valget.

3 Justering av reglene om kommunedels-/bydelsorganisering

3.1 Rammene for lovarbeidet

Regelverket om kommunedelsorganisering har stort sett stått uforandret siden vedtakelsen i 1992. Ved lovendring i juni 2002 ble det åpnet for direkte valg av medlemmene til kommunedelsutvalg, forutsatt at dette er vedtatt av kommunestyret. Forsøksvirksomhet og innspill fra kommuner som har en organisering med kommunedeler, innebærer etter departementets mening at det er behov for å se nærmere på enkelte deler av bestemmelsen av kommunedelsutvalg.

I dette høringsnotatet er det to forhold tilknyttet reglene om kommunedelsorganisering som vil bli konkret vurdert. Dette gjelder:

1. valgbarhet, kravet til bostedsadresse for medlemmer av kommunedelsutvalg
2. delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å søke å foreta noen nærmere avgrensning i loven hva kommunedelsutvalg skal eller er ment å være. Forutsetningene i forarbeidene om avgjørelsesmyndighet og egen administrasjon er fortsatt aktuelle, men departementet ønsker ikke å lovfeste dette som formelle bindinger. Det er lite i samsvar med tenkningen bak kommuneloven å legge føringer i nasjonalt regelverk på kommunenes organisering og valg av modeller.

Det er for eksempel heller ikke gitt noen nærmere definisjon eller føringer i kommuneloven på virksomheten i faste utvalg. Departementet vil imidlertid peke på at det er viktig at det enkelte kommunestyre ved oppretting av organer på områdenivå vurderer forholdet til kommuneloven. Hvis det er meningen å desentralisere politisk myndighet og la utvalgenes virksomhet få status og rettsvirkning etter kommunelovens øvrige bestemmelser, for eksempel bestemmelsene om folkevalgtes rettigheter og plikter, er det viktig at vedtaket klart tilkjenner at utvalgene opprettes med hjemmel i kommuneloven § 12.

3.2 Gjeldende rett

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

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

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

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

Kommunestyret selv fastsetter utvalgenes arbeidsoppgaver, jf. § 12 nr. 3. Kommunedelsutvalgene kan gis avgjørelsesmyndighet i alle saker innen kommunedelen, med mindre myndigheten er lagt til kommunestyret selv eller noe annet følger av lov. Dette tilsvarende den myndighet som kan legges til faste utvalg. Den eneste forskjellen mellom kommunedelsutvalg og faste utvalg – rettslig sett – er at kommunedelsutvalgene virker innenfor en fysisk avgrenset del av kommunen.

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

Når kommunen velger å opprette kommunedelsutvalg etter § 12 har dette ulike rettslige konsekvenser. Det følger av § 29 at lovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse på utvalgets arbeid. Dette innebærer blant annet krav til at vedtak fattes i møte (møteprinsippet) og krav om føring av møtebok. Videre at alle møter skal holdes for åpne dører med mindre det finnes hjemmel (i § 31) for å lukke dørene. Det er videre krav til hvordan møtene fastsettes, innkalling, sakliste, vedtaksførhet, avstemninger m.m. Utover dette vil også forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelde for utvalgets virksomhet. Brudd på saksbehandlingsregler kan medføre at vedtak blir ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. Kommuneloven kapittel 7 om folkevalgtes rettigheter og plikter vil også gjelde for medlemmene i kommunedelsutvalg.

3.3 Kort om områdebasert organisering

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

Innslaget av lokale organisasjoner som tar seg av felles oppgaver, ofte med støtte fra kommunen, har vært voksende den siste tiden. I forskningslitteraturen hevdes det at mye frivillig arbeid kommer til å bli nærmiljøbasert i lokale frivillige

organisasjoner som ikke er en del av en nasjonal organisasjon (*Selle 1998, Aarsæther og Røiseland 2000*).

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

Utviklingen med større innslag av ulike typer organisasjoner eller utvalg som arbeider med fellesoppgaver for et område, er et viktig bidrag til lokaldemokratiet i Norge. Dels fordi lokalsamfunn på denne måten kan få synlige representanter som kan tale områdets sak. Dels fordi vilkårene legges til rette for at innbyggerne i større grad kan være med å påvirke og delta i utformingen av lokalsamfunnet. Arbeidet i lokale organisasjoner og lokalutvalg gir også trening i lokaldemokratisk arbeid og kan dermed gi kompetanse og motivasjon til å gå inn i ordinær lokalpolitikk.

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

3.4 Generelt om delegering i kommuner

Med delegering siktes det til at et overordnet organ, for eksempel kommunestyret, tildeler et annet underliggende organ myndighet til å treffe avgjørelser i nærmere angitte saker.

Delegering av myndighet innebærer ikke at det overordnede organet fraskriver seg ansvaret. Den myndighet som delegeres kan når som helst tas tilbake. Det delegerende organ kan også fastsette generelle eller spesifikke retningslinjer for hvordan myndigheten skal utøves. Videre delegering fra det organet som er tildelt myndighet kan som hovedregel bare skje i den utstrekning det må anses hjemlet – uttrykkelig eller underforstått – i delegeringsvedtaket. Kommuneloven har bestemmelser om videre delegering til både leder av utvalg og arbeidsutvalg under slike, samt til administrasjonssjefen. Systemet er likevel slik at kommunestyret (eller fylkestinget) kan bestemme at videre delegering ikke skal finne sted, jf. §§ 10 nr. 4, 12 nr. 4 og 23 nr. 4. Det delegerende organ kan omgjøre de vedtak som treffes i samme utstrekning som det kan omgjøre sine egne vedtak.

Kommuneloven § 6 fastslår kommunestyrets posisjon som det øverste og styrende organet i kommuner. I tråd med dette er kommunestyret tillagt all kompetanse som ikke positivt er lagt til andre kommunale organer. Bestemmelsen forutsetter stor grad av delegasjons- og organisasjonsfrihet for kommunestyret. I kommuner styrt etter formannskapsmodellen er administrasjonssjefen den øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen, jf. § 23 nr. 1. All myndighet fra folkevalgte organer, herunder kommunedelsutvalg, skal delegeres via administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 23 nr. 4. Begrunnelsen for ordningen er et ønske om helhetlig administrativ ledelse og klare kommandolinjer og ansvarsforhold i kommunene. Bestemmelsen innebærer at kommunedelsutvalg ikke kan delegerer myndighet direkte til sin kommunedelsadministrasjon. Myndighet fra kommunedelsutvalg må delegeres til administrasjonssjefen, som deretter kan ta stilling til/foreta videre delegasjon til kommunedelsadministrasjonen i aktuell kommunedel. Denne vil da utøve myndigheten på administrasjonssjefens vegne og under hans/hennes (formelle) ansvar.

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

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

3.5 Om forsøk med delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon

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

desentralisering. Det har videre vært et mål at bydelsforvaltningen skal bidra til en mer effektiv bruk av ressurser.

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

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

Bystyret, byrådet og bydelsutvalgene er de mest sentrale politiske organene innenfor Oslos styringssystem. All politisk myndighetsutøvelse i byrådet og bydelsforvaltningene utgår fra bystyret. Det desentraliserte styringssystemet er basert på en vekselvirkning mellom lokal handlefrihet og helhetlig, overordnet styring. Ordningen er organisert slik at bystyret har vide fullmakter overfor bydelene. Samtidig er bydelsutvalgene tiltenkt rollen som det ledende politiske organet på desentralisert nivå, innenfor rammene av bystyrets og byrådets overordnede politiske mål. Mens bystyret bestemmer bydelenes overordnede mål, ansvarsområder og budsjettammer, bestemmer bydelsutvalgene hvordan oppgavene skal løses lokalt. Ordningen gir bydelsutvalgene betydelige frihetsgrader til å fordele budsjettmidler og fatte vedtak som har å gjøre med driften av bydelen. Et av de bærende prinsipper i kommuneloven om en helhetlig administrativ ledelse er videreført til bydelene. Hver bydelsforvaltning har sin egen administrasjon som ledes av en bydelsdirektør. Han/ hun er den administrativt overordnede i bydelen og sitter med det reelle ansvaret for bydelsadministrasjonen.

Siden opprettelsen av bydelsordningen har bystyret delegert mange lovpålagte oppgaver til bydelene. Myndigheten som er delegert til bydelsnivået er fordelt mellom bydelsutvalget og bydelsdirektøren. Som øverste folkevalgte organ i Oslo kommune, er det bare bystyret som har instruksjonsmyndighet og delegeringskompetanse i forhold til bydelsutvalgene. Byrådet kan således ikke delegere myndighet til bydelsutvalgene, men til bydelsdirektørene.

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

I Oslos styringssystem går det to delegasjons- og instruksjonslinjer til bydelsdirektøren. Den ene styringslinjen går fra byrådet via byrådsavdelingen til bydelsdirektøren. Den andre linjen går fra bydelsutvalget til bydelsdirektøren. Det er den siste delegerings- og styringslinjen som beror på godkjent forsøk etter forsøksloven. Administrasjonen i bydelene må således forholde seg til to politisk overordnede nivåer.

NIBR har i sin evaluering sett forsøket med direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjonen i sammenheng med hvordan styringsordningen i Oslo

kommune fungerer mer generelt. Evalueringen har ut i fra dette to problemstillinger:

- Hvordan opplever bydelspolitikerne sine muligheter til helhetlig lokal styring innenfor de saksfelt, de budsjetttrammer og den myndighet bydelsutvalgene er tilordnet?
- Hvordan opplever bydelsdirektørene myndighetsforholdene, tatt i betraktning hans/hennes posisjon i skjæringsfeltet mellom bydelsutvalget og sentrale myndigheter?

Konklusjonen er at det synes som om bydelsordningen gjør det mulig for bydelsdirektørene å etablere gode samarbeidsrelasjoner med bydelsutvalgene samtidig som oppfølgingsfunksjonene fra sentralnivået i kommunen ivaretas på en måte som er tilfredsstillende for byrådet og bystyret.

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

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

"Evalueringen som er foretatt av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) dokumenterer at bydelenes doble instruksjons- og delegasjonslinjer (jf linjen bystyre-bydelsutvalg-bydelsadministrasjon og linjen bystyre-byråd-bydelsadministrasjon) i praksis viser seg å være et lite konfliktfylt system, der de ulike aktørene er seg bevisst sine roller.

Med evalueringsrapporten har Oslo kommune fått et uavhengig, forskningsbasert grunnlag for å ta et nytt initiativ overfor Kommunal- og regionaldepartementet med sikte på en permanent hjemmel for direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjonen, en ordning Oslo kommune har praktisert siden bydelsreformen i 1988. "

Bergen kommune innførte den 1. januar 2000 en politisk og administrativ desentralisering til åtte bydeler. I hver bydel ble det opprettet bydelsstyret med omfattende politiske fullmakter. Bydelsstyrene ble opprettet med hjemmel i kommuneloven § 12 og underlagt bystyret. Kommunen innførte parlamentarisk styringsform i juni 2002. Med hjemmel i forsøksloven innførte kommunen en ordning med direkte delegasjon av oppgaver og myndighet fra bydelsstyrene til bydelsadministrasjon/ administrasjonssjefen i bydelen med virkning fra 1. september 2000. Forsøket gikk ut valgperioden og opphørte den 1. november 2003.

Etter det departementet forstår fikk Bergen kommune i liten utstrekning erfaring med at bydelsstyrene delegerte myndighet til bydelsdirektørene

3.6 Departementets vurderinger og forslag

Som nevnt under punkt 3.1, er det to forhold departementet finner det naturlig å ta opp med tanke på endringer i regelverket tilknyttet kommunedelsutvalg. Disse to forholdene dreier seg for det første om hvorvidt det bør gis anledning for det enkelte kommunestyre til å stille krav om at kandidater til kommunedelsutvalgene må være bosatt i den kommunedelen de skal representere. Det andre spørsmålet gjelder hvorvidt loven skal åpne for at kommunedelsutvalg skal kunne delegere myndighet til egen administrasjon. I prinsippet kan dette løses på to måter: enten

ved at loven selv fastslår en slik delegasjonsadgang eller at kommunestyret aktivt må fastsette en slik adgang for kommunedelsutvalg.

3.6.1 Om delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjonssjef

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

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

Det kan også hevdes at en adgang for det enkelte kommunedelsutvalg til å delegerer til sin administrasjonssjef (bydelsdirektør), ytterligere kan medføre fragmentering internt i kommunen. En slik delegasjonslinje kan også innebære en utfordring for den helhetlige administrative ledelsen av kommunen gjennom administrasjonssjef (rådmannen) eller kommunerådet. For administrasjonen i bydelene kan det også være krevende å måtte forholde seg til to styringslinjer, den ene fra sitt kommunedelsutvalg og den andre fra sentraladministrasjonen (rådhuset). Ut fra erfaringene med langvarig forsøksvirksomhet med slik delegering i Oslo kommune, synes imidlertid ikke disse hypotesene å slå til.

Dersom det legges til rette for en ny delegasjonslinje fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon, vil det trolig være viktig at kommunestyret legger noen sentrale føringer på bruk av delegeringsfullmaktene, særlig for å sikre at styrings- og kontrolllinjene fra henholdsvis utvalget og sentraladministrasjonen blir klargjort.

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

Det er delegeringen av myndighetsutøvelse – som i utgangspunktet er tillagt kommunedelsutvalget – en eventuell ny delegeringslinje knytter seg til. Et kommunedelsutvalg vil trolig anse det som lite ønskelig at sentraladministrasjonen eller kommunerådet treffer enkeltvedtak mv. tilknyttet tjenesteproduksjonen som er lagt til den enkelte bydel (ved delegering fra kommunestyret til kommunedelsutvalget). Et slikt utvalg kan ikke i praksis behandle alle enkeltsaker selv, da dette vil være en kostnads- og tidkrevende ordning for kommunen og gi lengre saksbehandlingstid enn ønskelig. Delegering av vedtakskompetanse vil derfor ofte være et nødvendig element. Politiske signaler om – og kontroll med – utøvelse av myndighet på det enkelte saksområde vil det være mest naturlig for kommunedelsutvalg å gjennomføre i forhold til egen kommunedelsadministrasjon. Innbyggerne i kommunedelene vil også finne det logisk og naturlig å henvende seg direkte til egen kommunedel og finne beslutningstakerne der, når henvendelsen gjelder et saksområde som er lagt til kommunedelen. Å åpne for en slik ny delegeringslinje vil dermed kunne forbedre kontakten mellom innbyggerne i kommunedelen og kommuneforvaltningen. I tillegg vil et slikt system innebære intern effektivisering i kommunen, ved at delegeringslinjene blir kortere og styringslinjene klarere.

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

Som nevnt foran kan det tenkes to ulike alternativer for utforming av en lovbestemmelse om delegering fra kommunedelsutvalg til egen administrasjon. Den løsningen som vil være i samsvar med kommunelovens eksisterende system, vil være å gi slik adgang for kommunedelsutvalg med mindre kommunestyret bestemmer det motsatte. Dette er løsningen i forhold til delegasjon fra folkevalgte organer til administrasjonssjefen, utvalgsledere og arbeidsutvalg. Bestemmelsen om delegering fra kommunedelsutvalg til (sentral)administrasjonen er også utformet slik. Dette alternativet sikrer kommunestyret muligheten til å nekte videredelegering, men det kreves ikke noen aktiv handling fra kommunestyret for å åpne for delegasjon. Det andre alternativet ville være å fastsette at kommunestyret kan gi kommunedelsutvalg adgang å delegere videre til egen administrasjon. Dette ville kreve en særskilt beslutning og en konkret vurdering av det enkelte kommunestyre. Det siste alternativet vil sikre en bevisstgjøring av spørsmålet blant kommunestyrets medlemmer og vil også sikre en ensartet praksis i alle kommunedelsutvalgene i kommunen. Det første alternativet kan føre til at noen kommunedelsutvalg delegerer og andre gjør det ikke. Hvorvidt myndighet blir delegert, vil dermed kunne variere fra kommunedel til kommunedel.

Uansett valg av alternativ kan imidlertid kommunestyret gi en generell henstilling eller pålegg til utvalgene om å foreta slik delegasjon. Departementet legger til grunn at en løsning i tråd med det som ellers er kommunelovens system for videredelegering vil være den beste modellen. Omfanget av myndighet som kan delegeres bør også følge den vanlige modellen i forhold til delegering til

administrativt nivå; dvs. enkeltsaker eller saker uten prinsipiell betydning. Det synes ikke å være reelle grunner som tilsier ytterligere innsnevring av rommet for delegasjon.

Ut fra en samlet vurdering av mulige fordeler og ulemper, har departementet kommet til at det bør legges til rette i kommuneloven for at den enkelte kommune (i utgangspunktet ved kommunedelsutvalgene) kan velge å delegere vedtakskompetanse til lederen av administrasjonen i kommunedeler.

Lovteknisk foreslås dette løst ved at § 12 nr. 4 får en tilføyelse om dette.

3.6.2 Om valgbarhet – kravet til bostedsadresse

Personer som stiller til valg til de mest sentrale organene i kommunen må oppfylle visse betingelser. Disse såkalte valgbarhetsreglene er for kommunestyrets del nedfelt i valgloven. For valg til andre folkevalgte organer, bl.a. kommunedelsutvalg, er reglene nedfelt i kommuneloven § 14. Et kriterium er at de som stiller til valg må være folkeregisterført som bosatt i vedkommende kommune på valgdagen. Som nevnt under punkt 3.2., kan kommunestyre som velger å gjennomføre direkte valg til (enkelte) kommunedelsutvalg, fastsette at bare personer som er bosatt i vedkommende kommunedel kan stille til valg til kommunedelsutvalget.

Departementet har mottatt anmodninger om at den muligheten som forskriften om direkte valg åpner for, gjøres generelt gjeldende for valg til kommunedelsutvalg også når kommunestyret utpeker medlemmene, jf. § 12 nr. 1.

Det vil være de samme motargumenter mot en slik løsning som de som er gjennomgått foran i tilknytning til spørsmålet om delegering til administrasjonen i kommunedelen. Den mest sentrale motforestillingen er at slike ordninger kan føre til en fragmentering av kommunen ved at identitetsfølelsen for medlemmene av kommunedelsutvalget vil være knyttet (bare) til kommunedelen og ikke til kommunen som sådan. Dette kan i sin tur føre til at det oppstår uheldige diskusjoner mellom sentralt og lokalt hold i kommunen. Departementet kan imidlertid ikke se at disse hensynene er så tungtveiende at det ikke bør gis adgang for det enkelte kommunestyre til å sette krav om bostedsadresse i kommunedelen ved valg til kommunedelsutvalget.

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

Departementet foreslår at den nye bestemmelsen bør inntas i bestemmelsen om valgbarhet i § 14.

4 Komitémodellen

4.1 Gjeldende rett - problemstilling

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

Departementet har tidligere uttalt at et slikt system er å anse som en form for arbeidsordning for saksbehandlingen i kommunestyret/fylkestinget, som det kan gis regler om etter kommuneloven § 39 nr. 1. Siden slike komiteer ikke har vært å betrakte som folkevalgte organ, men en arbeidsordning, har departementet antatt at kommunelovens regler for saksbehandling ikke kommer til anvendelse.

Kommuneloven angir rammene for organiseringen i kommunene. Den enkelte kommune har stor grad av frihet med hensyn til hvordan kommunen/fylkeskommunen skal organiseres. I dette ligger at kommunene/fylkeskommunene selv bestemmer *om* og *hvilke* folkevalgte organ som skal opprettes. Men dersom slike organ opprettes vil lovens saksbehandlingsregler komme til anvendelse, men i varierende grad etter type organ. Den overordnede styringen av kommunens/fylkeskommunens virksomhet skal skje gjennom vedtak i folkevalgte organ.

Departementets tolkningspraksis vedrørende komitémodellen har vært kritisert, bl.a. av Sivilombudsmannen som mener at komiteene må betraktes som folkevalgte organ. På denne bakgrunn, samt det faktum at flere kommuner er organisert etter komitémodellen, mener departementet det er behov for å diskutere om slik organisering bør lovreguleres. Departementet vil i det følgende gi en kort oversikt over organiseringsformer i kommunene, dernest drøfte om en innføring av komitémodellen og organiseringen av denne, bør lovreguleres og hvordan.

4.2 Om komiteer etter § 10 nr. 5

I henhold til kommuneloven § 10 nr. 5 kan det opprettes komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Komiteene kan også gis avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag. Retten til å opprette komiteer kan delegeres fra kommunestyret/fylkestinget. Et oppnevningsorgan kan ved siden av retten til å oppnevne komiteer, også gis myndighet til å omorganisere eller nedlegge slike. Kommunestyret/fylkestinget eller oppnevningsorganet kan bestemme at

kommunelovens saksebehandlingsregler ikke skal gjelde for komiteer. Det kan imidlertid ikke gjøres unntak fra reglene om kjønnsmessig balanse, jf. § 29 nr. 3.

Komiteer med hjemmel i § 10 nr. 5 er ment å være ad-hoc preget og av midlertidig karakter. De opprettes gjerne for ett bestemt oppdrag, og opphører når oppdraget er utført (typisk ”byggekomiteer”). Dette fremgår imidlertid ikke av loven direkte. Kommunelovutvalget uttalte om komiteer at de ”nyttes til å løse konkrete, tidsbegrensede oppgaver... En komité opprettes på ad-hoc basis, og har ikke noen funksjon utover den bestemte oppgave som den er tildelt. Når oppgaven er utført, opphører komiteen automatisk å eksistere...”, jf. NOU 1990:13 s. 126. Kommunelovutvalget vurderte å sløyfe reglene om komiteer, men mente det var praktisk å ha slike regler.

Disse forhold, sammenholdt med at slike komiteer kan tildeles myndighet i saker som har ”direkte tilknytning til komiteens oppdrag” betyr etter vår vurdering, at man her snakker om andre typer organer enn det komiteer i en komitémodell er ment å være.

Dertil kommer at for komiteer etter § 10 nr. 5 gjelder at det å opprette, omorganisere og nedlegge komiteer kan videredelegeres. Tilsvarende regel gjelder ikke for faste utvalg. Slike utvalg må opprettes av kommunestyret selv. Siden komitéorganisering oftest innføres som et alternativ til hovedutvalgsorganisering vil det gjerne også her være naturlig med delegasjonssperre.

Det kan gjøres unntak fra saksbehandlingsreglene for komiteer etter § 10 nr. 5, men ikke fra regelen om kjønnsmessig balanse. Sistnevnte forhindrer krav til gjennomgående representasjon noe som er et vesentlig trekk ved komitéorganisering.

Departementet mener således at kommunelovens § 10 nr. 5 ikke gir tilstrekkelig hjemmel til oppretting av komiteer i en såkalt komitémodell.

4.3 Modeller for organisering

Det går et hovedskille mellom kommuner som er organisert etter formannskapsprinsippet og kommuner organisert etter det parlamentariske prinsipp. I begge tilfeller skal kommunen velge ordfører, jf. § 9. Kommuneloven krever at det i hver kommune organisert etter formannskapsprinsippet, skal velges et formannskap, jf. kommuneloven § 8. Som øverste leder for kommunens administrasjon, skal det i hver kommune ansettes en administrasjonssjef, jf. § 22.

I parlamentarisk styrte kommuner/fylkeskommuner skal det ikke velges formannskap. Et kommuneråd skal i stedet velges som øverste ledelse for kommunens administrasjon, jf. § 19.

Innenfor disse to hovedmodellene gjøres det bruk av ulike måter å organisere kommunen på. Uavhengig av hovedmodell gjør de fleste kommuner i varierende grad bruk av ulike politiske utvalg organisert etter ulike modeller, eller kombinasjoner av ulike modeller. Utover lovpålagte organ (som er få), har kommunene stor grad av frihet med hensyn til type organisering og hvilke utvalg som skal nedsettes.

Den økte friheten som kom med kommuneloven og etterfølgende særlovendringer har medført større variasjon med hensyn til hvordan kommunene velger å

organiseres. De forskjellige politiske utvalgene utgjør viktige elementer i så måte. Tidlig på 1990-tallet var de fleste av landets kommuner og fylkeskommuner organisert i tråd med den såkalte hovedutvalgsmodellen.

Hovedutvalgsmodellen bygger tradisjonelt på at administrasjonen deles i sektoretater med tilhørende politiske hovedutvalg. Det vil si at kommunene etablerer sektorutvalg eller hovedutvalg som typisk dekker områdene undervisning, helse- og sosial, kultur og tekniske saker. Noen etablerer i tillegg utvalg innefor andre områder. Slike utvalg er å anse som faste utvalg etter kommuneloven § 10 nr. 1. Faste utvalg er permanente og har mer eller mindre delegert avgjørelsesmyndighet.

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

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

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

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

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

Komiteer brukes både i formannskapsstyrte og parlamentarisk styrte kommuner. Men komitéorganisering må anses å hente inspirasjon fra parlamentariske styringsmodeller. Begge er inspirert av ønske om å gjøre det politiske elementet i styringssystemet mer tydelig. Kjernen i en parlamentarisk modell er majoritetsstyre og konsentrasjon av makt. Modellen understreker det politiske ansvar og den innflytelse politisk instruksjonsrett gir over administrasjonen.

Både i en komitémodell og en hovedutvalgsmo­dell kan det skilles mellom ulike typer organisering etter *formål og funksjon*. *Formålsorganisering* innebærer at oppgavene fordeles mellom utvalg eller komiteer etter *tjenestetype*, f.eks. tilsvarende den tradisjonelle sektorinndelingen i kommunene: Undervisning, helse- og sosial, kultur og teknisk, ev med ulike kombinasjoner av sektoroppgaver. *Funksjonsorganisering* innebærer at oppgavene fordeles mellom utvalg eller komiteer etter *oppgavetype*, dvs. saker eller oppgaver som krever eller innebærer samme type administrative prosesser. Det skilles ofte mellom driftsoppgaver, utviklingsoppgaver og forvaltningsoppgaver. Ansvar­et i slike utvalg går altså på tvers av tjenester eller sektorer.

Vi nevner også at det i noen kommuner opprettes kommunedelsutvalg. Regler for oppretting og organisering av disse vil i realiteten være lik de regler som gjelder for faste utvalg, med unntak av at kommunedelsutvalgene har et geografisk definert virkeområde, jf. kommuneloven § 12.

Det er også etter hvert flere kommuner som ikke har opprettet noen form for faste utvalg eller komiteer, eller som kun har ett fast utvalg. I følge tall fra kommunal organisasjonsdatabase oppgir 15,3 prosent av kommunene at de ikke har faste utvalg eller faste komiteer, utover de som er lovpålagt. Flere av disse oppgir at de oppretter utvalg eller komiteer etter behov.

Komiteer etter § 10 nr. 5 til løsning av bestemt oppgaver av midlertidig karakter opprettes både i kommuner med komitémodell og kommuner med en hovedutvalgsmo­dell. Dette er imidlertid komiteer av ad-hoc preget karakter, der reglene for kjønnsmessig balanse kommer foran ønske om gjennomgående representasjon.

4.4 Utbredelse. Organisasjonsdatabasen.

Både praksis og begrepsbruk varierer mye i kommunene. Det som i lovens forstand er faste utvalg blir ofte kalt komiteer. Kommunene kan også ha opprettet organer som blir kalt komiteer med hjemmel i § 10 i kommuneloven, uten å gi dem besluttende myndighet. For å skille mellom utvalg og komiteer er det avgjørende kriteriet om det aktuelle organ har avgjørelsesmyndighet eller ikke¹.

Tall fra kommunal organisasjonsdatabase² for 2004 viser at funksjonsmodellen er nesten like utbredt som formålsmodellen; 38,5 prosent har en formålsorganisering, mens 36,2 prosent har en funksjonsorganisering. Ellers har 10 prosent valgt andre modeller, mens 15,3 prosent har valgt å ikke ha noen faste utvalg eller komiteer.

Blant kommunene med faste utvalg eller komiteer, har 88,2 prosent utvalg med beslutningsmyndighet, mens 11,8 prosent har komiteer uten beslutningsmyndighet. Komiteer uten beslutningsmyndighet kombineres gjerne med at komiteene heller ikke har faste ansvarsområder, alternativt med en formålsorganisering.

¹ Kommunal Organisering 2004, Sissel Hovik og Inger Marie Stigen.

² <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/databaser/kommorg/bn.html>

Tabell 4.1 Organisering i kommunene, etter komiteer og faste utvalg. (Antall kommuner i parentes)

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

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

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

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

4.5 Motiv og bakgrunn for opprettelse av komitémodellen

Komitéorganisering anses å hente inspirasjon fra parlamentariske styringsmodeller, men gjerne med den forskjell at det fokuseres mindre på politisk konkurranse og mer på iverksetting av en helhetlig politikk. Som nevnt anses også komitémodellen som et alternativ til tradisjonell hovedutvalgsorganisering, og innføres gjerne i forbindelse med en omorganisering av kommunen.

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

administrasjonssjefen, som formulerer innstilling til vedtak overfor avgjørende myndighet. Det pekes i denne sammenheng også på at modellen gir kommunestyret en bedre styringsfunksjon som kommunens øverste myndighet.

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

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

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

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

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

Et argument som gjerne brukes for overgang til komitémodellen er ønsket om å komme bort fra slik sektortenkning. På den annen side pekes det på at nettopp ønske om å fjerne sektorpolitikere, fører til en større avstand mellom politikerne og administrasjonen. Noe som også kan oppleves som en ulempe. Mål- og rammestyring forutsetter gjerne at politikerne ikke beskjeftiger seg med enkeltsaksbehandling. Samtidig er det gjerne slik at strategitenkning krever oversikt over detaljer.

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

4.6 Bør komiteene lovreguleres som egne folkevalgte organ?

Departementet har tidligere uttalt at et system der kommunestyrets/fylkestingets medlemmer tar plass i komiteer for saksforberedende behandling av saker som skal avgjøres i kommunestyret/fylkestinget, må betraktes som en arbeidsordning som kommunestyret/fylkestinget kan fastsette gjennom reglement etter kommuneloven § 39 nr. 1. I Ot.prp. nr. 20 (1998-99) s. 20 uttaler departementet at for ”slike komiteer gjelder ikke kommunelovens regler, og komiteene oppfattes dermed heller ikke av bestemmelsene om kjønnsbalanse.” En konsekvens av at lovens saksbehandlingsregler ikke kommer til anvendelse, er at møtene i komiteene ikke holdes for åpne dører med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer det.

Departementet mener det er grunn til å vurdere om organisering etter komitémodellen bør lovreguleres.

Departementet erkjenner at gjeldende rettstilstand gir uheldige konsekvenser ved at lovens saksbehandlingsregler, herunder regler for møteoffentlighet omgås. Videre ved at kommunestyrets flertall får mulighet til å sette mindre partier på sidelinjen når det besluttes hvilken arbeidsdeling som skal gjelde ved kommunestyrets saksbehandling. Det er for eksempel ikke krav til at samtlige av kommunestyrets representanter skal delta i komiteene som opprettes ved innføring av komitéorganisering. I flere kommuner er det innført en hovedorganisasjonsform i kommunen som faktisk mangler lovregulering. Dette mener departementet er uheldig. Vi viser også til at det har vært fremmet kritikk mot manglende lovregulering rundt komitémodellen, blant annet fra Sivilombudsmannen og i juridisk teori.

Med folkevalgte organ menes foruten direktevalgte organ som kommunestyret og fylkestinget, også alle indirekte valgte kollegiale organ. Det vil si organ valgt av andre folkevalgte organ. Alle organ nedsatt med hjemmel i kommuneloven må anses som folkevalgte organ, med mindre loven gjør unntak. Kommunelovens saksbehandlingsregler kan ikke fravikes for folkevalgte organ uten særskilt hjemmel, jf. § 29. Det er kommunelovens klare hovedregel at vedtak og beslutninger i folkevalgte organ skal fattes i møte. Videre at møter skal holdes for åpne dører med mindre særskilt hjemmel kan begrunne lukking.

Flere forhold kan tale for at komiteene må anses som egne selvstendige folkevalgte organ. Komiteene må anses som formelt etablerte organer ved at de opprettes og velges av kommunestyret/fylkestinget. Det settes normalt opp sakskart til møtene, og det velges gjerne egen saksordfører til hver enkelt sak. Det er også vanlig at det lages et saksbehandlingsreglement for arbeidet i komiteene.

Sammensetningen i komiteene gjenspeiler ofte styrkeforholdet i kommunestyret/fylkestinget. Komiteene har i oppgave å avgi formelle innstillinger i alle saker de får seg forelagt. Arbeidet og saksforberedelsen i komiteene må anses som en viktig del av den kommunale beslutningsprosess, ved at grunnlaget for beslutningen i kommunestyret/fylkestinget tas her. Et viktig forhold her er at den politiske debatten foregår i komiteene. Det kan hevdes at mye av realitetsbehandlingen i saker ved slik organisering egentlig blir flyttet til komiteene, i den forstand at det i realiteten kun er det formelle vedtaket som fattes i kommunestyret/fylkestinget.

Selv om de ikke fatter endelig avgjørelse tar de altså stilling til realiteter ved saken. Dette understøttes ytterligere når komiteene får betegnelse etter arbeidsinnhold. For andre organ med innstillingsrett til kommunestyret/fylkestinget, som faste utvalg og formannskapet/fylkesutvalget, gjelder saksbehandlingsregler fullt ut, uavhengig av om de har avgjørelsesmyndighet. Grensen for hva som er et folkevalgt organ kan heller ikke etter vår oppfatning settes ved hvilke beslutninger de fatter. Åpne beslutningsprosesser er av vesentlig betydning for tillitt til forvaltningen.

Folkevalgte organ skal fatte sine beslutninger i møte, jf. kommuneloven § 31, og overordnet styring av kommunal virksomhet skal skje gjennom vedtak i folkevalgte organer. Dette gjelder både realitetsavgjørelser og avgjørelser fattet i forbindelse med saksgangen. Formelt er det således riktig å anse alle beslutninger fattet av komiteene i ”møte” i kommunelovens forstand. Vi viser for øvrig til departementets forslag om at det i bestemmelsen presiseres at også saksbehandling i folkevalgte organ skal skje i møte, jf. kapittel 5. Komiteene skal avgi formelle innstillinger til kommunestyret/fylkestinget. Utover dette har de i en rendyrket modell, ingen avgjørelsesmyndighet. De har således ikke myndighet til å fatte realitetsavgjørelse i saken, i form av et positivt eller negativt vedtak. De kan heller ikke avvise saken. I reglement for slike komiteer heter det typisk at de ikke kan fatte vedtak med mindre det gjelder komiteens forretningsorden. I dette ligger at de kan fatte prosessledende beslutninger knyttet til selve saksbehandlingen.

Hvor grensen går mellom komiteer og faste utvalg kan også være vanskelig å trekke. Departementet ser det som uheldig at komiteer i en komitémodell og faste utvalg (eller komiteer etter § 10 nr. 5) i realiteten kan ha samme type arbeidsoppgaver og myndighet, men at regelsettet for saksbehandling er ulikt. Dette gir dårlig harmoni i lovverket. Komiteenes oppgaver og ansvar kan tale for at ”arbeidsordning” må anses som en for uformell betegnelse på disse komiteene.

Selv om kommunene gis stor grad av frihet med hensyn til organisering, må rammene fastsettes i lov. Kommunene velger selv hvilke organ som skal opprettes i den enkelte kommune, men når slike organ først er opprettet må kommunelovens prinsipper komme til anvendelse. I motsatt fall vil en omgåelse av regler gitt for å sikre forsvarlig saksbehandling, kunne omgås. Dette taler også for at komitémodellen bør lovreguleres.

Departementet er etter en samlet vurdering kommet til at i en organisasjonsform hvor kommunestyret/fylkestinget deler seg inn i komiteer til saksforberedende behandling av saker, må komiteene anses som egne selvstendige folkevalgte organ. Kommuneloven har i dag ingen bestemmelse som regulerer opprettelse og organisering av slike komiteer. Vi vil derfor foreslå at det opprettes en ny bestemmelse i kommuneloven om organisering etter komitémodellen.

4.7 Nærmere om regulering av komitémodellen

4.7.1 Innledning

Når vi i det følgende skriver kommunen/kommunestyret gjelder dette også for fylkeskommunen/fylkestinget.

Kommunal organisasjonsdatabase viser at begrepsbruken rundt politiske utvalg er ulik i kommunene. Dette medfører usikkerhet med hensyn til blant annet saksbehandlingsreglene. Departementet mener en lovfesting av komitémodellen vil bidra til en oppklaring i så måte.

Departementet forslår at det opprettes en ny bestemmelse om oppretting og organisering av komiteer. Kommunelovens kapittel 2 har bestemmelser om de kommunale og fylkeskommunale organer. Departementet mener det er naturlig at en ny bestemmelse om komitéorganisering plasseres i dette kapitlet, som etterfølgende bestemmelse etter § 10 om organisering av faste utvalg.

En ny bestemmelse markerer at komiteene anses som egne folkevalgte organ og at de utgjør en alternativ organiseringsform ved siden av hovedutvalgene. Departementet mener videre at det er naturlig at de regler som gjelder for organisering i faste utvalg tilsvarende bør gjøres gjeldende ved organisering i komiteer, med mindre særskilte forhold begrunner et annet regelsett. De formål og motiv som ligger til grunn for innføring av en komitémodell vil utgjøre viktige forhold ved hvordan denne skal lovreguleres. Departementet vil videre legge vekt på den praksis som har utviklet seg rundt komitéorganisering.

En rendyrket komitémodell slik den foreslås lovfestet karakteriseres for det første av gjennomgående representasjon i forhold til kommunestyret, det vil si at kommunestyret deler inn medlemmene i komiteer som forbereder saker til behandling i kommunestyret. For det andre gjelder at komiteene ikke har avgjørelsesmyndighet.

Selv om komitémodellen må anses som et alternativ til tradisjonell hovedutvalsorganisering, står kommunene selvsagt fritt med hensyn til om en ønsker å benytte faste utvalg samtidig med komiteer. Hertil kommer at lovpålagte organ, som for eksempel planutvalg etter plan- og bygningsloven og valgstyret etter valgloven, anses som faste utvalg etter § 10 nr. 1. Komiteene kan ikke ivareta disse oppgaver. Dersom medlemmene i en komité skal fungere som planutvalg eller valgstyre, noe som forutsetter at lovens krav til kjønnsmessig balanse er oppfylt, anses organet som et fast utvalg når møtet settes. De samme betraktninger gjelder for formannskapet/fylkesutvalget.

4.7.2 Opprettelse

Organisering av komiteer er ikke regulert i kommuneloven. Departementet foreslår at kommunestyret/fylkestinget selv kan opprette komiteer som saksforberedende organ overfor kommunestyret/fylkestinget, jf. forslag til ny bestemmelse i kommuneloven § 10a. Det naturlige er at dette gjøres i forbindelse med konstituerende møte i kommunestyret etter kommunestyrevalget, jf. § 17 nr. 2. Alternativt velges komiteene i forbindelse med vedtak om omorganisering.

Det slås fast gjennom bestemmelsen at komiteene anses som egne folkevalgte organ. Det betyr at kommunelovens regler for folkevalgte organ får anvendelse. Som for faste utvalg er det ikke naturlig at myndighet til å opprette denne type komiteer delegeres. Myndigheten er derfor foreslått lagt til kommunestyret/fylkestinget "selv".

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

Komiteens medlemmer velges for hele valgperioden. Vi mener likevel at kommunestyret/fylkestinget i løpet av valgperioden må ha muligheter til å endre organiseringen, og foreslår derfor en regel om dette tilsvarende den som gjelder for faste utvalg. Forslag til bestemmelse tas inn i § 10a nr. 3. Dersom det vedtas innføring midt i valgperioden, er det naturlig at medlemmene velges for resten av valgperioden.

Ved suppleringsvalg foreslås at ordinære regler følges.

4.7.3 Kjønnsmessig balanse

En organisasjonsløsning med gjennomgående representasjon, der komitémedlemmer knyttes til kommunestyret/fylkestinget ved at de har sete begge steder, vil normalt ikke kunne gjennomføres etter regelverket for kjønnsmessig balanse som gjelder for folkevalgte organ. Lovens hovedregel er etter kommuneloven §§ 37-38 at begge kjønn skal ha minst 40 prosent representasjon ved valg til folkevalgte organ. Det betyr at lovens krav bare kan oppfylles fullt ut for komiteene dersom kravet til kjønnsmessig balanse også er oppfylt i kommunestyret/fylkestinget.

Kommunelovens regler for kjønnsmessig balanse gjelder uavhengig av øvrige saksbehandlingsregler ved valg til folkevalgte organ, jf. § 29 nr. 1 til 3, og skaper særlige problemer ved de komiteene vi snakker om her.

Ved valg til faste utvalg gjelder lovens regler om kjønnsmessig balanse. I slike utvalg vil man da ofte måtte hente medlemmer fra andre steder enn kommunestyret/fylkestinget. Når det gjelder valg til formannskap/fylkesutvalg, der kravet også er gjennomgående representasjon i forhold til kommunestyret/fylkestinget, gjelder reglene om kjønnsmessig balanse så langt det er mulig, jf. § 36 nr. 2, § 38 nr. 2 og forslag til ny § 38a nr. 3.

Ved komitéorganisering er det av avgjørende betydning at komiteenes medlemmer også sitter i kommunestyret/fylkestinget hvor det ikke er krav til kjønnsmessig balanse. Dette er kjernen i organiseringen i komiteer. Siden kommunestyret/fylkestinget er valgt ved direktevalg medfører dette at kjønnsmessig balanse ikke alltid kan sikres dersom en følger lovens hovedregel.

Overgang til komitéorganisering representerer en viktig vitalisering av styringsprosesser i kommunene der et vesentlig moment er å gjøre det politiske elementet tydelig. Et system med gjennomgående representasjon betyr at representantene deltar på flere nivåer i den politiske beslutningsprosessen. Dette gir incitament til en mer helhetlig styring og tenkning. Medlemmer av sektorutvalg vil gjerne i større grad identifisere seg med aktuell sektor. Vi viser ellers til avsnittet ovenfor vedrørende de motiver og forhold som ligger til grunn for komitéorganisering.

Departementet mener lovens krav til kjønnsmessig balanse ikke bør være til hinder for komitéorganisering.

Valgloven har ikke krav til kjønnsmessig balanse på listeforslag ved valg til kommunestyret/fylkestinget. Noe som kan medføre skjev kjønnsmessig fordeling i kommunestyret/fylkestinget. I denne sammenheng vil departementet peke på partienes ansvar for å sørge for en god kjønnsmessig balanse når listeforslag til kommunestyrevalg settes opp. Dette gir et bedre grunnlag for å sikre en bedre kjønnsmessig balanse også i alle kommunale underutvalg.

Statistikk³ viser at andelen kvinner i overordnede kommunale utvalg og komiteer i 2004 var 43 prosent. Tilsvarende tall for fylkeskommunen var 46 prosent. Andel kvinner er noe mindre i kommunale folkevalgte organ der bare kommunestyrerepresentantene deltar enn i folkevalgte organ hvor også andre deltar, henholdsvis 39 prosent og 43 prosent. Tilsvarende tall for fylkeskommunen er noe høyere. Dette skyldes at andelen kvinner som velges inn i fylkestinget er noe høyere enn i kommunestyret. Etter departementets syn viser dette at andelen kvinner i folkevalgte organ i meget stor grad avhenger av andelen kvinner som velges inn i kommunestyret/fylkestinget.

For formannskap og fylkesutvalg, som også har lovmessig krav til gjennomgående representasjon, gjelder bestemmelsene om kjønnsmessig balanse ”så langt det er mulig”. Departementet foreslår at tilsvarende regel bør gjelde for komiteene.

Utgangspunktet er at samtlige av kommunestyrets medlemmer skal deles inn i komiteer, kravet til kjønnsmessig balanse vil således ikke kunne gjøres gjeldende for komiteene samlet. Ved innføring av komitéorganisering er det naturlig at det opprettes i alle fall minst to komiteer. Spørsmålet er derfor om et krav til ” så langt det er mulig” bør oppfylles for hver av komiteene. Vi viser til diskusjonen under kapittel 4.7.6 om valgmåte.

4.7.4 Valgbarhet

Kommuneloven § 14 har regler om valgbarhet til kommunale organer. For faste utvalg gjelder at alle stemmeberettigede bosatt i kommunen er valgbare, med mindre vedkommende er utelukket. Bestemmelsen kan ikke gis tilsvarende anvendelse for komiteene der kravet er gjennomgående representasjon.

Kommuneloven har i § 14 nr. 3 regler for hvem som kan kreve fritak fra valg til faste utvalg. Også her vil prinsipper for gjennomgående representasjon måtte slå gjennom. Det vil derfor ikke være naturlig at medlemmer i kommunestyret/fylkestinget gis anledning til å kreve seg fritatt fra valg til komiteene.

Valgbarhetsspørsmålet i en komitémodell er nært knyttet til prinsippet om gjennomgående representasjon. Det er kun kommunestyrets medlemmer som kan delta i komiteene.

Praksis synes å variere noe i kommunene med hensyn til om samtlige av kommunestyrets medlemmer deles inn i komiteer. Et annet spørsmål er om

³ Kommunal Organisering 2004

kommunestyrets medlemmer bør kunne delta i flere komiteer. Det kan tenkes at ulik praksis skyldes at sakstilfanget i kommunene noen steder tilsier at kun noen av medlemmene deltar, mens den andre steder tilsier deltagelse i flere komiteer. Departementet mener imidlertid slike ordninger ikke er i samsvar med de prinsipper og motiver som ligger til grunn for innføring av en komitémodell.

En viktig side ved denne organisasjonsformen at den gir muligheten til å engasjere politikerne i saksbehandlingsprosessen i saker som de senere skal behandle i kommunestyret/fylkestinget. Vi viser her også til at politikerne gis rollen som premissleverandører og målformulatorer for kommunenes overordnede politikk. Et annet moment for skifte til komiteer er ønske om at kommunestyrets medlemmer skal delta i "underutvalg", men hvor dette etter ordinære regler ofte ikke har latt seg gjennomføre på grunn av reglene for kjønnsmessig balanse. En modell der ikke alle deltar gir etter vår mening heller ikke tilstrekkelig grunnlag for kravet om unntak fra prinsippene om kjønnsmessig balanse i politiske utvalg.

Krav om deltagelse for alle sikrer også deltagelse for mindretallet i kommunestyret/fylkestinget. Vi viser her til de forhold som ligger til grunn for innføring av en komitémodell. Dette taler etter vår oppfatning for at alle deltar.

For øvrig må gjelde at dersom kommunen velger en løsning der ikke alle medlemmene i kommunestyret/fylkestinget deltar i komiteene, blir organet å anse som ordinære faste utvalg etter § 10 nr. 5 der kravet til kjønnsmessig balanse gjelder fullt ut.

I tråd med de prinsipper som danner grunnlag for innføring av en komitémodell, har departementet derfor kommet til at regelen bør være at samtlige av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer deltar i komiteene. En konsekvens av dette blir er da at en representant ikke kan velges som medlem til mer en én komité.

I samsvar med modellens prinsipp for gjennomgående representasjon, foreslås det en regel om at kommunestyret/fylkestinget "*deler inn alle*" medlemmene i komiteer. Et forslag om dette er tatt inn i § 10a nr. 2. Det er bare faste medlemmer i kommunestyret/fylkestinget som kan velges som faste komitémedlemmer, ikke kommunestyrets/fylkestingets varamedlemmer. Kommunelovens ordinære regler for valgbarhet i folkevalgte organ kommer ikke til anvendelse.

I forhold til spørsmålet om valg av varamedlemmer har departementet vurdert to forhold; for det første spørsmålet om kretsen av valgbare, dernest om valget bør følge lovens ordinære regler.

Når det gjelder varamedlemmer til komiteene synes praksis her å variere noe med hensyn til kretsen av valgbare. I noen kommuner er både faste medlemmer og varamedlemmer til kommunestyret/fylkestinget valgbare som varamedlemmer til komiteene. I andre kommuner er det kun varamedlemmer i kommunestyret/fylkestinget som er valgbare som varamedlemmer til komiteene. Dersom kretsen av valgbare også skal omfatte faste medlemmer av kommunestyret/fylkestinget, vil dette medføre at representanter ved forfall kan komme til å sitte i flere komiteer. Dette vil uansett ikke kunne sikres dersom kun kommunestyrets varamedlemmer er valgbare, men ved en slik regel reduseres omfanget. Vi antar varamedlemmer mest naturlig velges blant varamedlemmer til kommunestyret/fylkestinget.

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

Det kan spørres om det er nødvendig å velge varamedlemmer til komiteene særskilt. En komitémodell karakteriseres i første rekke av kravet til gjennomgående representasjon. Kretsen av valgbare medlemmer er, i motsetning til ved valg til faste utvalg, begrenset. Således kunne en tenke seg at det ikke ble valgt vararepresentanter til komiteene særskilt og at kommunestyrets/fylkestingets varamedlemsliste ble benyttet ved forfall.

En slik ordning vil imidlertid føre til at det som regel alltid vil være 1. varamedlem i aktuelt parti eller aktuell gruppe som må møte ved forfall. Videre vil vedkommende måtte møte som varamedlem til alle komiteene. Vi antar dette særlig vil være uheldig i de tilfeller hvor hver komité har ansvar for hvert sitt spesifiserte fagområde. Vi antar videre det er ryddigere at det velges egne varamedlemslister til hver komité.

Departementet vil derfor foreslå at det velges varamedlemmer til komiteene særskilt.

4.7.5 Utelukket fra valg

I og med kravet til gjennomgående representasjon er det kun aktuelt å vurdere eventuell utelukkelse for kommunestyrets medlemmer. Praksis varierer noe i kommunene, men det synes som om de fleste velger en ordning der ordfører utelukkes fra verv i komiteene. Noen kommuner velger også å utelukke de av kontrollutvalgsmedlemmene som sitter i kommunestyret/fylkestinget.

Kommuneloven § 14 har regler om utelukkelse fra valg. Ordfører er ikke utelukket fra valg til faste utvalg, selv om det ikke er vanlig at ordfører tar sete i hovedutvalgene. Departementet ser at det er naturlig at ordfører som leder av kommunestyret/fylkestinget ikke deltar i komiteenes arbeid. Vi ser imidlertid ikke dette som tilstrekkelig grunnlag for å lovfeste et krav om utelukkelse. I stedet foreslås det at kommunestyret/fylkestinget selv bestemmer om de ønsker å utelukke ordfører eller ikke. Fordi det kreves at samtlige av kommunestyrets medlemmer deles inn i komiteer, må det tas inn en bestemmelse om at ordfører kan utelukkes fra valget. I praksis vil en da få samme ordning som den som gjelder ved faste utvalg.

I henhold til kommuneloven § 77 kan medlemmer av kontrollutvalget ikke ta sete i folkevalgte organ som har beslutningsmyndighet. Siden komiteene ikke har beslutningsmyndighet er regelen i utgangspunktet ikke til hinder for at kontrollutvalgsmedlem som sitter i kommunestyret/fylkestinget også sitter i en komité. Spørsmålet er om det bør innføres krav til utelukkelse fra valg for disse medlemmene.

Regelen i § 77 er gitt av hensyn til kontrollutvalgets status som uavhengig kontrollinstans. Utvalget bør være mest mulig uavhengig av kommunens løpende drift. Bestemmelsen bygger således på at kontrollutvalgsmedlemmer ikke bør ha for stor innflytelse på andre politiske organ og dermed komme i uheldige dobbeltroller. Komiteene må anses som sentrale og overordnede organer i de

kommuner som innfører komitéorganisering. De har imidlertid ikke beslutningsmyndighet som sådan. Departementet mener det må anses forsvarlig at kontrollutvalgsmedlemmer med sete i kommunestyret/fylkestinget også sitter i komiteene.

4.7.6 Valgmåte

Etter gjeldende rett skjer valg til folkevalgte organ ved flertallsvalg, eller ved forholdsvalg dersom minst ett medlem krever det, jf. § 35 nr. 4. I praksis har flertallsvalg ofte blitt brukt etter ulovfestede regler om "flertallsvalg som forholdsvalg". Departementet foreslår at reglene om "flertallsvalg som forholdsvalg" blir lovfestet, jf. forslag til ny bestemmelse om denne valgmåten i kapittel 8. Valgmåten foreslås å gis betegnelsen "avtalevalg".

Hovedregelen etter ny bestemmelse blir at valg til folkevalgte organ holdes som forholdsvalg dersom minst ett medlem krever det, ellers som flertallsvalg eller avtalevalg. Departementet mener at lovens regler for valg til folkevalgte organ, også bør gjelde når det skal velges representanter til komiteene.

Ved avtalevalg får en valg nemnd bestående av representanter fra partiene i kommunestyret/fylkestinget i oppdrag å lage en innstilling med en samlet oversikt over hvem som foreslås som medlemmer og varamedlemmer til de komiteene som skal opprettes. Formelt er dette en form for flertallsvalg, men er basert på avtale mellom partiene for en best mulig forholdsmessig representasjon.

Ved avtalevalg kreves det at reglene for kjønnsmessig balanse legges til grunn. Dette regelsettet kan ikke benyttes tilsvarende ved valg til komiteer, som er basert på gjennomgående representasjon, jf. kapittel 4.7.3. Regelen her er at bestemmelsene om kjønnsmessig balanse skal gjelde så langt det er mulig. Departementet mener kommunene bør følge de prinsipper som ligger til grunn for et regelverk om kjønnsmessig balanse også ved valg til komiteer. I motsatt fall kan en få tilfeller der en komité kun består av personer av samme kjønn. Departementet foreslår derfor at reglene for kjønnsmessig balanse skal gjelde så langt det er mulig, tilsvarende som for formannskap/fylkesutvalg. Departementet forutsetter at kommunene tilstreber en best mulig jevn fordeling av begge kjønn i komiteene når listeforslagene settes opp ved avtalevalg. Vi viser til at reglene for kjønnsmessig balanse skal gjelde så langt det er mulig. En tilsvarende begrensning foreslås dersom valget avholdes som ordinært forholdsvalg.

Avtalevalg er basert på enstemmighet. Det vil si at valget kun anses gjennomført dersom forslaget fra valg nemnden blir enstemmig vedtatt i kommunestyret/fylkestinget. Normalt vil dette også være tilfelle. Det kreves enstemmighet blant alle de som deltar i selve *valget* av medlemmer til komiteene. Det er således uten betydning om noen av disse medlemmene stemte negativt til *opprettelsen* av komiteer.

Dersom avtalevalget ikke får flertall i kommunestyret/fylkestinget og det skal gjennomføres ordinært forholdsvalg, vil forhold ved komitémodellen kreve at særskilte prosedyrer følges. Siden alle medlemmene i kommunestyret/fylkestinget, bortsett fra de som eventuelt er utelukket, skal delta i en komité, og siden de kun er valgbare til én komité, må kommunestyret/fylkestinget velge medlemmer til en og en komité av gangen. Det settes opp valglister pr. parti/grupperinger med så

mange medlemmer som skal velges til første komité. Når neste komité velges er de som ble valgt inn i første komité ikke valgbar osv., inntil alle medlemmene er fordelt på komiteer.

Når det ved forholdsvalg, eller flertallsvalg, skal velges en og en komité og kravet er at kommunestyrets medlemmer bare kan sitte i én komité, medfører dette særlige utfordringer når det gjelder kravet til kjønnsmessig balanse. En kan her risikere at alle eller de fleste av medlemmene av det underrepresentert kjønn velges til første komité. Derved blir fordelingen i øvrige komiteer skjev. Prinsipper for best mulig kjønnsmessig balanse i folkevalgte organ tilsier at det tilstrebes en mest mulig jevn fordeling av begge kjønn i komiteene. Departementet ser imidlertid at dette ikke er mulig å gjennomføre fullt ut. Det vil ikke være mulig å sikre en jevnere balanse ved forholdsvalg uten et svært komplisert og uhensiktsmessig regelverk. Reglene for kjønnsmessig balanse gjelder så langt det er mulig.

Kommunestyret/fylkestinget bør selv velge komiteens leder og nestleder, slik regelen er ved faste utvalg. Departementet mener at beslutning om hvem som ev. skal velges som saksordfører for den enkelte sak, kan overlates til komiteen selv med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer det motsatte.

4.7.7 Myndighet

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

Utover dette vil det å være ”saksforberedende organ” innbefatte myndighet til å fatte beslutninger som vedrører komiteens saksområde. I dette ligger at de kan fatte beslutninger knyttet til selve saksbehandlingen. Hva dette er, vil variere alt etter hvilken myndighet og oppgaver kommunestyret/fylkestinget har fastsatt i reglement. Et eksempel er at komiteen kan bestemme om det skal velges en saksordfører for den enkelte sak og hvem dette er. Et annet eksempel er beslutning om å sende saken til administrasjonen for ytterligere utredning. I utgangspunktet vil ikke komiteene ha myndighet til å sende en sak tilbake til administrasjonen eller til å utsette behandlingen av en sak, med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer at komiteene skal ha slik myndighet.

Departementet mener videre at kommunestyret/fylkestinget bør ha mulighet til å gi komiteene andre typer oppgaver som ”saksforberedende” organer i kommunen. Det bør for eksempel være mulig å gi komiteen muligheter til å arrangere høringer og debatter knyttet til de sakene de arbeider med, ev. også høringsmøter overfor administrasjonen. Departementet ser det som viktig at det ved denne måten å organisere kommunene på, gis mulighet for at komiteene kan fungere som såkalte

”politiske verksteder”. Noe som er i tråd med motivene for opprettelse og kan bidra til vitalisering av rollen som folkevalgt.

Det bør heller ikke være noe i veien for at komiteene tar opp saker på eget initiativ, med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer det motsatte. Dette er oppgaver som må betegnes som ”saksforberedende”, og gir mulighet for en bred og omfattende politisk behandling før saker tar opp til avgjørelse i kommunestyret/fylkestinget. Hvilke oppgaver komiteene settes til å utføre, og eventuelle begrensninger, må kommunestyret/fylkestinget selv fastsette i reglement, jf. kommuneloven § 39 nr. 1.

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

Dersom kommunen ønsker å opprette koordineringsutvalg, fordelingsutvalg eller arbeidsutvalg, må dette gjøres ved reglement fra kommunestyret/fylkestinget etter § 39. Opprettelsen av slike organ må anses som en praktisk arbeidsordning ved komiteene. De anses ikke som egne folkevalgte organ, og lovens saksbehandlingsregler gjelder ikke. Organet avholder ikke møter i kommunelovens forstand. For øvrig vil selvsagt de ordinære forvaltningsrettslige prinsipper for god forvaltningsskikk gjelde for arbeidet i slike organ her som ellers. Det må også presiseres at slike organ kan aldri gis ordinær avgjørelsesmyndighet som på noen måte vil ha betydning for den endelige beslutningen/vedtaket i saken.

I tråd med at komiteene er kommunestyrets saksforberedende organ må kommunestyret/fylkestinget selv bestemme i reglement hvilke saker komiteene skal arbeide med, og eventuelt om andre, som for eksempel ordfører eller administrasjonssjef, skal ha myndighet til å aktivere komiteene.

4.7.8 Saksbehandlingsregler

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

Departementet mener at det regelsettet som gjelder for faste utvalg i utgangspunktet også bør gjelde for komiteer. Vi foreslår således at

kommunelovens saksbehandlingsregler gjøres obligatorisk for komiteene. Det foreslås derfor en endring i kommuneloven § 29 nr. 1 ved av komiteens regnes opp blant de organ reglene gjøres obligatoriske for. I de tilfeller det er nødvendig å gjøre unntak, vil dette fremgå særskilt av forslag til ny bestemmelse om komiteer. Når det gjelder komiteene foreslås som nevnt unntak fra reglene om kjønnsmessig balanse.

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

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

Etter kommunelovens bestemmelser er det kun komiteens medlemmer som har forslags-, tale- og stemmerett i komitémøtene. I tråd med det som gjelder ellers kan komiteene innhente utfyllende saksopplysninger utenfra, for eksempel ved å invitere til ”høringer”. Kommunestyret/fylkestinget må kunne fastsette i reglement at komiteene som ledd i saksbehandlingen kan bestemme at grupper, organisasjoner eller lignende skal høres i bestemte typer av saker. Andre kan imidlertid ikke gis forslags-, tale- eller stemmerett i organet.

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

4.7.9 Navnebetegnelse på komiteene

Departementet foreslår at komiteene gis en egen navnebetegnelse. For det første er det nødvendig å markere skille og avgrense mot de komiteer kommuneloven § 10 nr. 5 gir hjemmel til. Dernest mener vi det er viktig å få frem at vi her snakker om komiteer oppnevnt etter særskilte formål, og der et vesentlig særtrekk gjennomgående representasjon i forhold til kommunestyret/fylkestinget. Departementet foreslår derfor at komiteene betegnes ”kommunestyrekomiteer” og ”fylkestingskomiteer”, jf. forslag til ny § 10a.

5 Møteoffentlighet

5.1 Innledning. Bakgrunn

Det er flere forhold som tilsier at departementet nå foretar en gjennomgang av kommuneloven § 31 om åpne og lukkede møter i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Høsten 2004 ble Grunnloven § 100 endret. Ved denne endringen fikk vi en grunnlovsbestemmelse som også inkluderer møteoffentlighetsprinsippet; det vil si innbyggernes rett til å overvære møter i folkevalgte organer. Kommunelovens bestemmelser om åpne og lukkede møter er således kommet til å stå i et forhold til Grunnloven.

Offentlighetslovutvalgets innstilling, NOU 2003:30 *Ny offentlighetslov*, ble avgitt i desember 2003. Som en del av sitt mandat hadde utvalget i oppgave å se på forholdet mellom regler for dokumentoffentlighet og regler for møteoffentlighet i kommunale folkevalgte organer. Mandatet la ikke opp til noen mer grunnleggende vurdering av reglene om åpne møter, og utvalget ble ikke bedt om å vurdere endringer i reglene i kommuneloven. I sin utredning påpeker utvalget en del forhold ved bestemmelsene i kommuneloven § 31 som departementet er enig i at det er grunn til å se nærmere på.

Departementet har også for sin egen del antatt at § 31 verken er så presis eller brukervennlig som en bestemmelse om publikums adgang til møter i folkevalgte organer burde være.

Dessuten har Sivilombudsmannen tatt opp enkelte forhold vedrørende § 31. Dette gjelder nærmere bestemt adgangen til å kreve lovlighetskontroll av vedtak om å avholde møter for lukkede dører. Departementet har gitt uttrykk for at dette vil bli tatt opp til vurdering ved en forestående revisjon av kommuneloven.

Departementet gir først en kort omtale av Grunnloven § 100 femte ledd og møteoffentlighetsprinsippet slik det kommer til anvendelse på kommunesektoren. Deretter følger en gjennomgang av gjeldende rett og bakgrunnen for § 31. Departementet gjør så rede for de problemstillinger Offentlighetslovutvalget har trukket opp som de sentrale. Deretter blir rettstilstanden i Sverige og Danmark kort belyst, før departementet gjør sine vurderinger og kommer med sine konklusjoner.

5.2 Gjeldende rett. Grunnloven § 100 femte ledd. Kommuneloven § 31

5.2.1 Grunnloven § 100

Da Grunnloven § 100 ble endret høsten 2004 fikk møteoffentlighetsprinsippet grunnlovsbeskyttelse. Grunnloven § 100 femte ledd lyder slik:

"Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde."

Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde folkevalgte organer som er direkte valgt. For kommunesektorens vedkommende innebærer dette at kun kommunestyret og fylkestinget er omfattet av loven. Også kommunedelsutvalg som er valgt ved direkte valg, jf. kommuneloven § 12 annet ledd, er omfattet. Dette fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, se Innst.S. nr. 270 punkt 6.1.

Når det gjelder adgangen til å gjøre unntak fra møteoffentlighetsprinsippet kan dette skje ut fra hensynet til personvern og andre tungtveiende grunner. I St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100* anføres i punkt 9.3.6:

"Kommunelovens regler om møteoffentlighet må tolkes i lys av bestemmelsens krav om tungtveiende hensyn. Det kan dermed ikke utelukkes at loven i en del konkrete tilfeller må anvendes annerledes enn tidligere.

Bestemmelsen gir romslig adgang til å unnta fra offentlighet opplysninger om noens private forhold i saker som ikke er av allmenn interesse. Det som foregår i rettsmøter vil oftere ha allmenn interesse enn saker som behandles i forvaltningen."

I stortingsmeldingen fremholdes at unntakene i gjeldende offentlighetslov oppfyller kravene til "tungtveiende hensyn" slik de må tolkes i den nye grunnlovsbestemmelsen og at det jevnt over vil være mulig å beholde taushetspliktbestemmelser som finnes innen helse- og sosialsektoren.

Departementet legger til grunn at dagens regelverk for unntak fra åpenhetsprinsippet for møter i kommunestyret og fylkesting, slik det er utformet, ikke strider mot de krav Grunnloven setter. Et særlig spørsmål er det likevel om det er adgang for kommunestyret til å vedta at forhandlingene i direkte valgte kommunedelsutvalg skal gå for lukkede dører med hjemmel i § 31 nr. 5. Departementet antar at de grunner som anføres for å lukke dørene i så fall må oppfylle kravene til tungtveiende grunner i Grunnloven § 100.

At Grunnloven § 100 femte ledd kun gjelder direkte folkevalgte organer innebærer at bestemmelsen ikke får anvendelse på indirekte folkevalgte organer som for eksempel formannskap, faste utvalg osv. Grunnloven er således ikke til hinder for at man har snevrere regler for åpenhet i denne typen organer.

Departementet ser grunnlovsfestingen av offentlighetsprinsippet som et sterkt signal på ønsket om å befeste og utvikle Norge som et åpent demokrati. Kommunesektoren ligger relativt langt fremme med hensyn til åpenhet i den norske offentligheten. I forhold til våre nordiske naboer er forskjellen betydelig. Utgangspunktet både i Danmark og i Sverige er at det kun er kommunestyrets møter som i alminnelighet er åpne for publikum.

Ikke desto mindre vil departementet gå inn for justeringer i kommuneloven § 31 som vil kunne ivareta offentlighetsprinsippet i kommunesektoren på en enda bedre måte.

5.2.2 Kommuneloven § 31 – innledning

Kommuneloven av 1992 erstattet lov om styret i herreds- og bykommunene fra 1954 og lov om fylkeskommuner fra 1961. Den nye loven innebar et betydelig framskritt med hensyn til åpenhet i den norske kommunalforvaltning. Frem til 1992 hadde utgangspunktet vært at kun kommunestyrets og fylkestingets møter

var alminnelig åpne for publikum. Møtene i andre organer ble, med enkelte unntak, holdt for lukkede dører. Det var likevel adgang til å vedta at møtene skulle åpnes for publikum.

Den nye kommuneloven "speilvendte" dette prinsippet. Utgangspunktet ble nå at alle møter i alle folkevalgte organer skulle holdes for åpne dører med mindre det var truffet særskilt vedtak om lukking. Slik vedtak måtte ha hjemmel i et av lukningsgrunnlagene i kommuneloven § 31.

Kommuneutvalget begrunnet speilvingingen med at åpne møter representerer en mulighet for demokratisk kontroll. De bidrar til å skape større innsikt og forståelse for hva som skjer i kommunal forvaltning, noe som blir viktigere jo flere og mer kompliserte oppgaver kommunesektoren pålegges. Åpenhet kan redusere avstanden mellom de styrende og de styrte og øke forståelsen og interessen for kommunal politikk.

Det som ble stående igjen som lukningsgrunnlag var - foruten lovbestemt taushetsplikt - personvern hensyn, andre tungtveiende private eller offentlige hensyn, personalsaker samt hensynet til å sikre intern debatt i organer som ikke selv skal treffe endelig vedtak. Møtene i rådet i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform skal som hovedregel gå for lukkede dører.

Kommuneloven § 31 har siden vedtakelsen vært endret én gang jf. Ot.prp. nr. 58 (1995–96). Endringen innebar en presisering av vilkåret for å lukke dørene av hensyn til den interne saksbehandlingen, jf. § 31 nr. 5, se nærmere under.

Fremstillingen av gjeldende rett er i det videre systematisert etter hvilke forhold som er grunnlag for å lukke dørene under forhandlingene i et folkevalgt organ.

5.2.3 Taushetsplikt

Etter kommuneloven § 31 nr. 1 *skal* møtene i folkevalgte organer lukkes dersom dette følger av lovbestemt taushetsplikt. Folkevalgte organ kan ikke diskutere taushetsbelagte opplysninger i åpent møte. Dersom slike opplysninger vil bli debattert, er det enkelte organ forpliktet til å lukke dørene. Brudd på taushetsplikt er straffbart etter straffeloven.

5.2.4 Hensynet til personvern

Etter § 31 nr. 3 kan et folkevalgt organ vedta å lukke dørene hvis hensyn til personvern tilsier det. Lukningsvedtak må treffes særskilt for den enkelte sak hvor hensynet gjør seg gjeldende.

Begrepet personvern har ikke et presist juridisk innhold, men det er på det rene at regelen om personvern er ment å gå lenger enn taushetspliktregelen.

Kommunelovutvalget fremholder at det for eksempel kan være behov for å lukke dørene dersom det er nærliggende å anta at det i en sak vil bli ført en nærgående debatt om enkeltpersoners personlige egenskaper og bakgrunn. Personalsaker nevnes som et typisk eksempel på dette, skjønt vi har en særlig og generell lukningshjemmel for personalsaker, se under. Bernt og Overå nevner i sin kommentarutgave til kommuneloven at skjenkerettssaker er en type saker hvor personlige egenskaper vil kunne bli debattert i en form som de det angår bør

skjermes for blir gjengitt i avisreferater og lignende. Hjemmelen kan også benyttes til å lukke møter hvor det skal drøftes opplysninger som etter sin art vil kunne underlegges taushetsplikt, men hvor det ikke foreligger taushetsplikt på den folkevalgtes hånd fordi opplysningen ikke er mottatt i forbindelse med utøvingen av vervet som folkevalgt. Det kan for eksempel være opplysninger vedkommende har mottatt i privat sammenheng. Departementet har ikke noen samlet oversikt over i hvilke tilfeller hjemmelen brukes. Det synes ikke være strid om anvendelsen av hjemmelen i praksis.

Når personvern hensyn gjør seg gjeldende i en sak, kan vedtak om lukking av dørene også treffes av kommunestyret som overordnet organ, jf. kommuneloven § 31 nr. 4. Kommunestyret kan også treffe lukkingsvedtak som går ut over bestemte, aktuelle saker. Dersom personvern hensyn tilsier det kan kommunestyret treffe vedtak om at alle møter i et organ skal gå for lukkede dører. Alternativt kan det treffe et generelt vedtak om at dørene skal lukkes når organet behandler bestemte sakstyper hvor hensynet til personvern gjør seg gjeldende. Dette vil være særlig praktisk innen helse- og sosialsektoren hvor personvern hensyn vil gjøre det nødvendig å lukke dørene i en så stor del av sakene at det kan være uhensiktsmessig å treffe lukkingsvedtak i hver enkelt sak.

5.2.5 Andre tungtveiende private interesser

Ved siden av taushetsbelagte opplysninger og hensynet til personvern kan organer også vedta å lukke dørene under behandling av saker dersom andre tungtveiende private hensyn gjør seg gjeldende. Det fremgår ikke nærmere av lovteksten i nr. 3 hva som ligger i dette. Kommunelovutvalget nevner forretnings- eller åndsverkmessig hensyn som eksempler på hva som er ment å omfattes. Det fremholdes at det må være adgang til å lukke dørene av denne typen hensyn også hvor taushetspliktreglene ikke kommer til anvendelse, eller hvor det er tvil om hvor langt taushetspliktreglene gjelder.

Lukking av hensyn til tungtveiende private interesser må treffes av organet selv, i den enkelte sak. Kommunestyret kan ikke treffe vedtak om dette for saker som behandles i andre organer.

5.2.6 Personalsaker

Ved behandling av personalsaker skal dørene lukkes for publikum, jf. § 31 nr. 3, siste punktum. Begrunnelsen som har vært gitt er at man i denne typen saker lett vil komme opp i en debatt om personlige egenskaper mv. Ved siden av personvern hensyn er hensynet til god personalforvaltning også trukket frem som et forhold som tilsier lukkede dører. Loven definerer ikke nærmere hva som regnes som en personalsak og det har vært spørsmål i praksis om hvor vidt begrepet må tolkes.

Det er imidlertid på det rene at man i utgangspunktet har hatt for øyet saker som konkret gjelder enkeltansattes forhold til kommunen som arbeidsgiver, dvs. ansettelser, oppsigelser, lønnsforhold, permisjoner mv. Begrepet er blitt tolket slik at saken umiddelbart og direkte må angå enkeltpersoners tilsetningsmessige forhold eller tjenestemessige forhold ellers. Saker av mer overordnet, generell og

arbeidsgiverpolitisk karakter faller utenfor, for eksempel sak om kommunens lønnspolitikk generelt.

5.2.7 Tungtveiende offentlige interesser

Med hjemmel i § 31 nr. 3 tredje punktum kan et organ vedta å lukke dørene under behandlingen av en sak dersom tungtveiende offentlige interesser tilsier dette. Det er ikke nærmere definert eller konkretisert i loven hva som kreves.

Kommunelovutvalget fremholdt imidlertid av det må være saklige, legitime og allmenne offentlige interesser, og ikke hensynet til politisk bekvemmelighet eller ønske om å beskytte seg mot kritikk. Begrunnelsen vil typisk knytte seg til forretningsmessige forhold, men det kan også være spørsmål om å søke å skjerme opplysninger for eksempel om offentlige kontroll- og inspeksjonsrutiner. Det har vært lagt til grunn at bestemmelsens anvendelsesområde langt på vei sammenfaller med offentlighetsloven § 6 nr. 2. Departementet har lagt til grunn at begrepet tungtveiende offentlig interesse ikke omfatter hensynet til intern saksbehandling i denne sammenheng. Dersom et organ anser hensynet til den interne saksbehandling som en tungtveiende offentlig interesse, må eventuelt lukningsvedtak hjemles i § 31 nr. 5. Det må med andre ord være opplysninger i den enkelte sak det er av betydning å skjerme for offentlig innsyn som kan hjemle lukking i medhold av § 31 nr. 3.

5.2.8 Hensynet til den interne saksbehandling – nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den enkelte sak eller sakstype

I § 31 nr. 5 er det hjemmel for å lukke dørene "når det er nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype". Hjemmelen gjelder kun møter i organer som forbereder saken og som ikke selv skal treffe endelig vedtak, men som kun avgir innstilling/uttalelse til et annet organ i kommunen. Organer som forbereder eller avgir innstilling må etter departementets syn leses som motsetning til organer som skal treffe realitetsvedtaket i saken. Vilkåret er således ikke at organet skal avgi innstilling, men at det ikke skal treffe realitetsavgjørelse i saken, kun undergi den en eller annen form for forberedende behandling. Organet kan ikke selv vedta å lukke møtet. Vedtak om lukking må treffes av kommunestyret. Kommunestyret kan treffe lukningsvedtak for en enkelt sak eller for hele sakstyper et bestemt organ får til behandling.

Bestemmelsen var opprinnelig utformet slik at det var adgang til å lukke møtene "av hensyn til den interne saksbehandling". I begrunnelsen for forslaget trakk Kommunelovutvalget en parallell til offentlighetslovens unntak for interne dokumenter i § 5. De viste til at begrunnelsen for dette unntaket er behovet for å muliggjøre en uformell forberedende saksbehandling og foreløpige overveielser, uten at man på dette trinn skal være nødt til å ta hensyn til at de standpunkter som formuleres på dette trinn, blir eksponert for offentligheten. Dette er hensyn som også gjør seg gjeldende når en sak er under en første og foreløpig behandling i et folkevalgt kommunalt organ. For å hindre at den nye regelen om møteoffentlighet skulle få utilsiktede virkninger for de folkevalgtes muligheter til å føre foreløpige diskusjoner, ble det foreslått en begrenset adgang til å bestemme at møtene i visse organer eller i visse sakstyper i disse, skulle skje for lukkede dører.

Fordi unntaket ville kunne innebære en følbart begrensning i allmennhetens innsyn i beslutningsprosessen, ble det foreslått at lukking i disse tilfellene måtte begrunnes i hensynet til den interne saksbehandling og kun være aktuelt hvor organet ikke selv skulle treffe vedtak. Forutsetningen var at organet skulle ha en forberedende rolle i forhold til et annet folkevalgt organ - som i etterhånd skulle behandle saken og treffe vedtak i åpent møte. Departementet anførte i lovproposisjonen at kommunene burde være tilbakeholdne med å treffe vedtak om lukkede dører, for eksempel der et folkevalgt organ innstiller og det ikke foreligger særlige hensyn.

I Ot. prp. nr. 58 (1995-1996) foreslo departementet en justering i ordlyden i § 31 nr. 5. Departementet viste til at bestemmelsen var blitt tolket slik at kommunestyret ikke kunne treffe generelle lukningsvedtak av hensyn til den interne saksforberedelsen. Det ble fremholdt at kommunen i tillegg måtte begrunne hvorfor saken skal behandles for lukkede dører. "Det er ikke grunn nok til å stenge dørene at organet bare skal uttale seg i saken, det må i tillegg vurderes nøye om det er behov for det." Departementet ville ikke eksemplifisere hva slags behov det kunne være snakk om, bare understreket at lukking måtte bero på en konkret vurdering og ikke skje automatisk.

Kommunalkomiteens medlemmer hadde ulike synspunkter på saken i Innst.O. nr. 8 (1996-97). Et mindretall fremholdt at departementets forslag til presisering ikke ville føre til mer åpenhet. Mindretallet ønsket derfor endringer i § 31 som ytterligere ville begrense adgangen til å lukke dørene, spesielt i forbindelse med budsjettprosessen. Mindretallet foreslo å oppheve § 31 nr. 5 og dermed adgangen til å lukke dørene av hensyn til den interne saksbehandlingen.

Flertallet i komiteen, medlemmene fra Høyre og Arbeiderpartiet, sluttet seg derimot til departementets forslag til presisering. Arbeiderpartiet anførte at en revisjon av møteåpenhetsbestemmelsen og materielle endringer slik mindretallet gikk inn for, ikke kunne skje uten grundig utredning og eventuell høring. Høyre på sin side fremholdt at de ikke ønsket å endre hovedprinsippene i dagens lov.

Etter dette fikk bestemmelsen i § 31 nr. 5 den ordlyd den har i dag:

"Kommunestyret og fylkestinget selv kan også ellers, når det er nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype, 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 saker.

Departementet har lagt til grunn at hva som skal anses for å være "nødvendig" i forhold til nr. 5 er opp til kommunestyrets eget frie skjønn. Det kreves imidlertid at det er begrunnet i et *bestemt angitt forhold* ved den særskilte sak eller sakstype. Begrunnelsen skal vise tilbake på et forhold *ved saken/sakstypen* som er spesielt i forhold til andre saker organet behandler. En standardbegrunnelse som "en friere debatt ved å lukke dørene" er ikke holdbar, fordi den ikke viser tilbake på saken.

En henvisning til en fri og åpen debatt vil være relevant hvis det samtidig gjøres rede for hvorfor dette hensynet gjør seg spesielt gjeldende i den aktuelle saken. Loven stiller krav om at lukking må være nødvendig på grunn av et "bestemt angitt forhold" ved sakstypen. Det stilles ikke krav til det nærmere innholdet i begrunnelsen. Departementet har fremholdt at det ikke kan være innholdet i eller styrken av behovet som er det vesentlige. Det vesentlige må være at

kommunestyret har vurdert spørsmålet nøye, og konkludert med at det faktisk er nødvendig å lukke dørene under behandlingen av saken. Lukking kan kun skje der kommunestyret/fylkestinget vedtar det, og det underordnede organet ikke skal treffe vedtak i saken.

Departementet har også uttalt at det ikke kan være tvil om at det er opp til kommunestyrets frie skjønn å avgjøre når det er behov for å lukke dørene i medhold av kommuneloven § 31 nr. 5. Dette betyr at fylkesmannen ved lovlighetskontroll ikke kan overprøve kommunestyrets vurdering etter denne paragrafen, men kun ta stilling til om den begrunnelse som er gitt oppfyller vilkårene.

5.2.9 Lukningskompetanse – hvem kan vedta å lukke dørene?

Gjennomgangen foran tar utgangspunkt i hva som kan være grunnlag for en beslutning om å lukke dørene. I dette avsnittet gjøres en kort oppsummering med hensyn til hvem som har kompetanse til å lukke dørene i de enkelte tilfeller.

Alle organer har rett og plikt å lukke dørene dersom de skal debattere *taushetsbelagte opplysninger*. Plikten til å lukke møtet går ikke lenger enn det hensynet til taushetsplikten rekker. Det samme gjelder for personalsaker (§ 31 nr. 1 og nr.3.).

Dersom hensynet til *personvern* tilsier det, har det organ som har saken til behandling, rett til å treffe vedtak om at behandlingen av saken skal gå for lukkede dører. (§ 31 nr. 3.) Når hensynet til personvern tilsier det, har også kommunestyret som overordnet organ rett til å bestemme at organet skal lukke dørene. Slikt lukningsvedtak kan gjelde en enkelt sak, bestemte sakstyper i et organ eller alle møtene i organet (§ 31 nr. 4.)

Dersom hensynet til *tungtveiende offentlige eller private interesser* tilsier det, har det organ som har saken til behandling, rett til å bestemme at behandlingen av saken skal gå for lukkede dører (§31 nr. 3).

Som øverste organ har kommunestyret rett til å vedta at organer som bare skal avgi innstilling/gi en uttalelse, skal holde møte for lukkede dører når det er nødvendig på grunn av et *bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype*. Lukningsvedtaket kan gjelde en enkelt sak, bestemte sakstyper eller alle møtene i organet (§ 31 nr. 5).

I kommuner med parlamentarisk styringsform er hovedregelen at *kommunerådet* holder sine møter for lukkede dører. Rådet selv kan likevel bestemme at møtene skal gå for åpne dører, så lenge taushetsplikt ikke til hinder for det (§ 31 nr. 6).

5.2.10 Om prosedyrer ved lukking. Overføring og opptak av forhandlinger

Debatt om lukking av hensyn til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige hensyn etter § 31 nr. 3 skal gå for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkommende organ vedtar det. Loven inneholder ellers ingen særlige regler om prosedyrer i forbindelse med lukking. Det fremgår ikke uttrykkelig at hjemmelsgrunnlaget for lukkingen skal angis.

Det følger av § 31 nr. 2 at møteleder på anmodning skal gi tillatelse til at forhandlingene i åpne møter tas opp på lydbånd, video eller liknende eller kringkastes over radio eller fjernsyn. Det er et vilkår at dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.

5.2.11 Kontroll med lovligheten av lukkingsvedtak

Vedtak om å lukke møter er ikke et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Et lukkingsvedtak kan dermed ikke påklages etter forvaltningslovens regler om klage over enkeltvedtak.

Departementet har videre antatt at kommunestyremedlemmer heller ikke kan bringe et vedtak om å lukke et møte inn for departementet til selvstendig lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Synspunktet er at kommunelovens ordning for lovlighetskontroll er rettet inn mot kontroll av "avgjørelser", nemlig vedtak som tar stilling til sakens realitet. Et vedtak om å lukke et møte er derimot kun en prosessledende avgjørelse. Det folkevalgte organets endelige avgjørelse kan imidlertid bringes inn for lovlighetskontroll med den begrunnelse at vedtaket om å lukke møtet var ulovlig, dvs. en saksbehandlingsfeil. I denne sammenheng vil lukkingsvedtaket være gjenstand for prøving på linje med andre prosessuelle avgjørelser tatt under sakens gang.

Problemstillingen om adgangen til å bringe et vedtak om å lukke kommunale møter inn for lovlighetskontroll, ble aktualisert da formannskapet i en kommune under et drøftingsmøte i forbindelse med budsjettbehandlingen besluttet å lukke møtet slik at den lokale avisen ikke fikk være tilstede. Avisen tok saken opp med fylkesmannen. Fylkesmannen la til grunn at beslutningen om å lukke et møte er en prosessledende avgjørelse som ikke kan undergis lovlighetskontroll. Avisen klaget saken inn for Sivilombudsmannen.

Sivilombudsmannen stilte seg kritisk til fylkesmannens og departementets standpunkt om at vedtak om å lukke et møte ikke kan være gjenstand for lovlighetskontroll. I svarbrev til Sivilombudsmannen uttalte departementet at det i tilknytning til en forestående lovutredning vedrørende enkelte bestemmelser i kommuneloven, også ville foreta en nærmere vurdering av om det bør innføres en klageadgang over lukkingsvedtak.

5.2.12 Dokumentoffentlighet og møteoffentlighet

Etter gjeldende rett er det ikke noen direkte kobling mellom reglene om unntak fra dokumentoffentlighet og spørsmålet om adgangen til å lukke møtene under forhandlinger i kommunens folkevalgte organer. De to spørsmålene skal vurderes isolert fra hverandre, dokumenter etter offentlighetsloven og møter etter kommuneloven.

Dette betyr på den ene side at møtet i et folkevalgt organ kan gå for lukkede dører selv om ett eller flere dokumenter i saken er offentlige. Dette var reelt sett hovedregelen fram til den nye kommuneloven av 1992. Innstillinger til folkevalgte organ var offentlige etter offentlighetsloven, samtidig som hovedregelen var at nemndene kunne holde sine møter for lukkede dører.

På den annen side er det etter reglene i kommuneloven § 31 heller ingen direkte sammenheng mellom unntak fra offentlighet for dokumenter som legges fram i en sak, og at saken som sådan skal behandles for lukkede dører. Saken kan eller må behandles for åpne dører selv om det i saken er dokumenter som kan unntas etter offentlighetsloven dersom ikke disse opplysningene kommer inn under vilkårene for lukking av møter.

Med unntak av opplysninger som er underlagt taushetsplikt er kriterier som brukes for å angi når det er adgang til å lukke dørene, og kriteriene etter gjeldende offentlighetslov for unntak for dokumentinnsyn, ikke direkte sammenfallende.

Kommuneloven knytter således spørsmål om lukkede dører til "personalsaker", noe som delvis sammenfaller med unntaket for dokumenter i ansettelsessaker i offentlighetsloven § 6 nr. 4, men offentlighetsloven knytter ikke generelt noen unntaksregel til andre personalsaker. Begrepet "personvern" er ikke benyttet i offentlighetsloven som unntakskriterium, men har naturlig nok en nær sammenheng med spørsmålet om unntak for opplysninger undergitt taushetsplikt. Offentlighetsloven har heller ikke noen generell regel om å kunne unnta dokumenter av hensyn til "tungtveiende private interesser". Når det gjelder spørsmålet om å ta hensyn til "offentlige interesser", er det en nær sammenheng mellom kommuneloven § 31 nr. 3 og offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2, likevel slik at reglene i offentlighetsloven er mer presise og trolig snevrere..

5.3 Offentlighetslovutvalgets vurderinger

Offentlighetslovutvalget legger til grunn at hovedprinsippene i dagens regler om åpne møter fortsatt skal gjelde. Spørsmålet er i første rekke om det vil være hensiktsmessig med en nærmere kobling mellom reglene i offentlighetsloven og kommuneloven.

Utvalget mener det ikke bør gjøres noen endring i prinsippet om at offentlighet for dokumenter er knyttet til det enkelte dokument, ikke til spørsmålet om saken eventuelt behandles for åpne dører eller lukkede dører. Om et dokument er offentlig eller ei, bør likeledes ikke være avgjørende for om et møte i angjeldende sak skal gå for åpne eller lukkede dører.

Utvalget anfører at bestemmelsene i kommuneloven om når møter kan lukkes, fremstår som mindre presise enn de innholdsbaserte unntaksreglene i offentlighetsloven, særlig § 6. Utvalget viser til sitt forslag om ytterligere presisering. Utvalget anfører at det kan være grunn til å vurdere om ikke reglene i kommuneloven bør være mer presise. Utvalget stiller også spørsmål om det er riktig å opprettholde plikt til å lukke dørene i alle personalsaker. Utvalget bemerker også at bestemmelsen i § 31 nr. 5 kan være noe vanskelig å forstå og dermed anvende. Det anføres at bestemmelsen ville tjene på å bli mer presis med hensyn til hva som er grunnlag for å lukke dørene.

Utvalget påpeker at problemstillingene knyttet til lukkede dører og unntak for dokumenter i noen grad er like, men at det likevel er visse forskjeller. Virkningene av at opplysninger behandles i et åpent møte kan dermed være andre enn når opplysningene foreligger i et dokument. "I et møte vil det mer direkte enn i dokumenter være et spørsmål om diskusjon og meningsutveksling. Dersom en slik diskusjon og meningsutveksling kobles til opplysninger av følsom karakter, selv om opplysningene ikke er

direkte undergitt taushetsplikt, kan det være mer belastende for den det gjelder enn om de samme opplysningene finnes i et dokument. I en del sammenhenger, særlig i saker av sensitiv karakter, vil det kunne være vanskelig med en fri debatt når dørene er åpne. Dette er en av grunnene til det generelle unntaket for personalsaker."

Utvalget antar at det kan være fornuftig å legge opp til en noe nærmere sammenheng mellom reglene i kommuneloven og offentlighetsloven enn det som er tilfellet i dag. I de tilfeller hvor problemstillingen med lukkede dører i praksis faller sammen med spørsmålet om unntak for dokumenter, kan det være grunn til å gi reglene samme ordlyd. Som eksempel nevnes regelen i lovutkastet § 24 om unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon

Flertallet i offentlighetslovutvalget gikk dessuten inn for å ta inn en bestemmelse i offentlighetsloven med krav om konkret vurdering av nødvendighet og plikt til å foreta en interesseavveining før et dokument kunne unntas fra offentlighet. Det samme flertallet mente det burde vurderes å innføre en tilsvarende regel i kommuneloven.

I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) *Om lov om borgarane sin rett til innsyn i dokument hos offentlig verksemd (offentleglova)* gjør ikke Justisdepartementet noen vurdering av utvalgets forslag, men anfører i punkt 13.4 at det er enig med utvalget i at kommunelovens regler om møteoffentlighet bør gjennomgås. Det henvises til Kommunal- og regionaldepartementets planlagte revisjon av kommuneloven.

5.4 Kort om svensk og dansk rett

Sverige

Bestemmelser om møteoffentlighet finnes i Kommunallagen (1991:900). Hovedregelen i 5 kapittel 38 § fastslår at møtene i kommunestyret er offentlige. Kommunestyret kan likevel beslutte at forhandlingene i en bestemt sak skal gå for lukkede dører. Vedtak skal alltid treffes for åpne dører. At dørene lukkes innebærer ikke automatisk at medlemmene har taushetsplikt vedrørende drøftelsene. Dette vil komme an på om opplysningene er taushetsbelagt etter sekretesslagen. Forhandlinger for stengte dører i kommunestyret er uvanlig.¹

I 6 kapittel 19a § fastslås at møter i nemnder holdes for lukkede dører. Nemnder kan beslutte å åpne sine møter dersom kommunestyret har åpnet for det. I saker som gjelder myndighetsutøvelse skal møtene likevel alltid gå for stengte dører. Hovedregelen er således at nemndsmøtene er lukket.

Danmark

Forholdet er regulert i Lov om kommunernes styrelse (jf lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 som ble ændret ved lov nr. 439 af 9. juni 2004).²

¹ "1991 års kommunallag i dess lydelse den 1 januari 2004 En handbok med lagtext och kommentarer" Ulf Linqvist og Sten Losman. Sjuende opplag. Norsteds Juridik AB.

² Omtalen av rettstilstanden i Danmark er skrevet på grunnlag av "Lov om kommunernes styrelse. Normalforretningsorden. Med kommentarer af Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Christian Schønau" Jurist og Økonomforbundets forlag 2004.

I § 10 fastsettes at kommunestyrets møter er offentlige. Kommunestyret kan likevel bestemme at en sak skal behandles for lukkede dører når dette er nødvendig på grunn av sakens beskaffenhet. Dørene kan kun lukkes under forhandlingene i vedkommende sak, ikke under hele møtet. Saker som kan begrunne å lukke dørene er slike hvor det vil bli eller kan forventes å bli trukket frem fortrolige opplysninger. Lukking må vedtas i hvert enkelt tilfelle. Det er ikke adgang til å etablere en praksis hvoretter alle saker i angjeldende kategori lukkes uten individuelt vedtak. Offentlighetslovens bestemmelser om rett til dokumentinnsyn kan gi veiledning om det foreligger opplysninger av fortrolig karakter.

I § 9 a er det en egen bestemmelse som gir kommunestyret rett til å vedta "afholdelse af seminarer for kommunalbestyrelsens medlemmer vedrørende kommunens årsbudget eller andre kommunale anliggender af overordnet betydning."

Det er etter denne bestemmelsen således adgang til å bestemme at andre enn kommunestyrets medlemmer deltar i eller overværer seminarer. På seminarer kan det ikke treffes beslutninger. Medlemmene har møteplikt, rett til erstatning for tapt arbeidsfortjeneste osv. Seminarene er ikke til hinder for at kommunestyret avholder andre uformelle møter. Men i så fall vil det ikke være møteplikt.

Møter i kommunale utvalg er regulert i § 20. Av bestemmelsen fremgår at utvalgenes møter, i motsetning til kommunestyrets, ikke er offentlige. Det er ikke hjemmel, selv med enstemmig vedtak, å beslutte at utvalgsmøtene skal gå for åpne dører. Begrunnelsen er hensynet til å bevare et forum for uformelle, frie og fortrolige forhandlinger. Som følge av dette antas å gjelde taushetsplikt for de synspunkter, vurderinger og argumenter som fremføres av andre deltakere under utvalgsdrøftelsene.

5.5 Departementets vurderinger og forslag

5.5.1 Innledning

Som nevnt i punkt 5.1 mener departementet tiden er inne for en helhetlig gjennomgang av kommuneloven § 31. Gjennomgangen er ikke først og fremst begrunnet i behov for en endring i bestemmelsens materielle innhold.

Departementet anser at § 31 slik den praktiseres i hovedsak legger til rette for en tilstrekkelig grad av åpenhet og demokratisk kontroll, samtidig som den balanserer hensynet til personvern og skjerming av opplysninger fra innsyn på en god måte. De endringer departementet går inn for er således for det meste av teknisk og redaksjonell karakter. Hensikten er å harmonisere kommuneloven med annet regelverk og å gjøre bestemmelsen om møteoffentlighet enklere, slik at formålet med bestemmelsen vil bli ivaretatt på en enda bedre måte.

Fremstillingen av departementets vurderinger og forslag følger stort sett forslaget til redaksjonell innretning på en ny og revidert § 31.

5.5.2 Møteprinsippet

I kommuneloven § 30 er møteprinsippet definert som en plikt for folkevalgte organer til å treffe sine *vedtak i møte*. Tradisjonelt utlegges møteprinsippet som en betingelse for at de vedtak folkevalgte organer treffer skal være gyldige.

I snever forstand gir møteprinsippet sammen med møteoffentlighetsprinsippet publikum rett til å være til stede i møter der det treffes vedtak. Lovens forutsetning er imidlertid klar på at møteprinsippet ikke er avgrenset til å gjelde selve vedtaket. Også den saksbehandling som går forut for vedtaket i folkevalgte organer, skal foregå i møter. Departementet antar det kan være hensiktsmessig å gjøre dette eksplisitt ved å ta inn en presisering i § 30 nr. 1. Møteprinsippet er ikke avgrenset til å gjelde selve vedtaket. Også den saksbehandling som går forut for vedtaket i folkevalgte organer, skal foregå i møter.

5.5.3 Møteoffentlighetsprinsippet

Møteoffentlighetsprinsippet er i dag ivaretatt i kommuneloven § 31 første ledd i form av en saksbehandlingsregel for folkevalgte organer. Publikums rett til å overvære møter i folkevalgte organer er formulert som er plikt for organet til å holde sitt møte for åpne dører. Departementet antar at bestemmelsen vil bli mer i tråd med Grunnloven § 100 femte ledd, og at formålet vil fremstå tydeligere, dersom den i stedet formuleres som en rett for publikum ("enhver") til å være til stede i møtene i folkevalgte organer. Samtidig må det tas det forbehold at retten begrenses av lovbestemt taushetsplikt eller dersom dørene er lukket med hjemmel i noen av bestemmelsene i § 31.

Departementet foreslår at § 31 nr. 1 gis følgende utforming:

"Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer så fremt dørene ikke er lukket for å ivareta lovbestemt taushetsplikt. Også ellers kan et organ vedta å stenge publikum ute fra forhandlingene når vedtaket har hjemmel i denne paragraf."

5.5.4 Lukking av møter av hensyn til private personer og interesser

Under denne overskriften gir departementet en samlet vurdering av alle de hjemmelsgrunnlag § 31 i dag oppstiller for å ivareta hensynet til private personer og interesser. Det vil si taushetsplikt (nr. 1), personvern og tungtveiende private interesser (nr. 3 og 4). Samlet gir disse en materielt sett tilfredsstillende situasjon slik departementet ser det. Imidlertid er det til dels uklart hva som ligger i de ulike hjemlene, de er til dels overlappende og de er ikke i harmoni med terminologien i liknende regelverk.

Opplysninger underlagt taushetsplikt

Det følger av § 31 nr. 1 i kommuneloven at når et kommunalt folkevalgt organ behandler opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, så skal denne delen av møtet gå for lukkede dører. Behandling av taushetsbelagte opplysninger i et åpent møte vil være et straffbart brudd på taushetsplikten. Dette er et helt klart og udiskutabelt unntak fra hovedregelen om åpne møter i folkevalgte organer og

gir lite rom for tolkningstvil. Dette unntaket fra bestemmelsen om møteåpenhet må videreføres.

Det finnes mange lovbestemmelser som pålegger taushetsplikt. Felles er at taushetsplikt pålegges personer som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Opplysninger de folkevalgte mottar i forbindelse med utføringen av vervet som folkevalgt er taushetsbelagt, dvs. opplysninger mottatt fra ansatte i administrasjonen, saksdokumenter, informasjon fra andre folkevalgte osv.

Et spesielt forhold når det gjelder de folkevalgte er at de ikke er underlagt lovpålagt taushetsplikt om opplysninger de er blitt kjent med utenom sitt verv, dvs. kunnskap de har fått "på byen", selv om dette er informasjon som vil kunne være relevant å trekke inn under forhandlingene i folkevalgte organer. Det vil være uheldig hvis slik informasjon fremkommer i møter som er åpne for allmennheten. Bestemmelsen om at dørene skal lukkes når noen er underlagt *lovpålagt* taushetsplikt passer ikke i slike tilfelle. Gjeldende § 31 har imidlertid andre hjemmelsgrunnlag som anvendes i slike tilfelle, nemlig hensynet til personvern og andre tungtveiende private interesser.

For å gjøre regelverket mer presist, antar departementet at det kan være hensiktsmessig med en bestemmelse som gir adgang til å lukke møtene for å sikre skjerming av opplysninger som etter sin art ville vært taushetsbelagt hvis de var fremkommet i tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Se utkast til forslag til ny § 31 nr. 3.

Personvern. Andre private interesser

Det vil imidlertid etter departementets syn kunne være tilfeller hvor personer har behov for å bli beskyttet mot at opplysninger skal kunne omtales i et åpent møte, selv om opplysningene etter sin art ikke vil falle inn under en bestemmelse om taushetsplikt. Som Offentlighetsutvalget påpeker kan virkningene av at opplysninger behandles i et åpent møte være andre enn når opplysningene foreligger i et dokument. I et møte vil det mer direkte enn i dokumenter være et spørsmål om diskusjon og meningsutveksling. Dersom en slik diskusjon og meningsutveksling kobles til opplysninger av følsom karakter, selv om de etter sin art ikke kan underlegges taushetsplikt, kan det være mer belastende for den det gjelder enn om de samme opplysningene finnes i et dokument.

Departementet antar derfor at det fortsatt bør være en viss adgang til å lukke møtene utover de tilfellene der dette er nødvendig for å skjerme opplysninger som er eller kunne være taushetsbelagt. Det vil ikke alltid være eksponering av opplysningene i seg selv som er det mest belastende, men det faktum at disse gjøres til gjenstand for debatt, i et offentlig møte. For eksempel kan det være behov for å lukke dørene i saker hvor det er nærliggende å anta at det vil bli ført en nærgående debatt om enkeltpersoners personlige egenskaper og bakgrunn som går utover det som det vil være rimelig at vedkommende må tåle, selv om opplysningene ikke er taushetsbelagte. I en sak om skjenkerett kan det således være spørsmål om å diskutere personlige egenskaper ved en part på en slik måte at vedkommende bør være skjermet mot at det som blir sagt står i avisen dagen etter.

Det er spørsmål hvordan dette grunnlaget nærmere skal defineres. Det antas ikke å være vesentlige innvendinger mot å videreføre dagens bestemmelse med det

skjønnsmessige begrepet *personvern*. Begrepet synes å være innarbeidet og departementet kan ikke se det har skapt spesielle problemer i praksis. Ved vurderingen legger departementet til grunn at det vil bli foretatt en rimelighetsvurdering hvor hensynet til vernet om private interesser og offentlig innsyn balanseres. Det vises også til St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring i Grunnloven § 100* hvor det fremholdes at det i en åpenhetsvurdering vil være relevant å avveie personvern hensynet mot hensynet til hvor stor allmenn interesse et forhold har.

Andre tungtveiende private interesser

Departementet antar at det ikke vil være behov for å videreføre en særskilt bestemmelse om lukking av møter av hensyn til ”tungtveiende private interesser”. Denne bestemmelsen tar sikte på private interesser av forretningsmessig og lignende karakter, som vil være omfattet av en eventuell ny bestemmelse om lukking for å beskytte opplysninger som etter sin art vil være belagt med taushetsplikt.

Videreføring av en hjemmel til å lukke alle møter i et organ?

§ 31 nr. 4 har en særskilt hjemmel for kommunestyret/fylkestinget til å treffe vedtak om at samtlige møter i et organ eller at visse sakstyper i et organ skal gå for lukkede dører når dette kan begrunnes i hensynet til personvern.

Bestemmelsen tar sikte på å forenkle prosedyrene og redusere byråkratiet i organer som alt overveiende behandler saker hvor taushetsplikt eller personvern hensyn gjør seg gjeldende. Dersom kommunestyret har truffet vedtak om at det aktuelle organ holder sine møter for lukkede dører, trenger ikke organet selv treffe vedtak om å lukke dørene i hvert møte.

Departementet kan ikke se at det er særlig gode argumenter som taler for å opprettholde en slik hjemmel. Det kan ikke anses å være forbundet med uforholdsmessig mye arbeid å ta stilling til og å treffe beslutning om lukking ved hvert enkelt møte. Som regel vil det være det samme hjemmelsgrunnlaget som kommer til anvendelse. Dessuten vil det kunne skje at organet av og til skal behandle saker hvor det ikke vil være behov eller grunnlag for å lukke møtet. I disse tilfellene bør det være mulig for offentligheten å få være til stede dersom den ønsker.

En slik ordning vil også bevisstgjøre organet og den enkelte folkevalgte om reglene for møteoffentlighet. Kunnskap om disse reglene er både positivt og nødvendig for at møteoffentlighetsprinsippet skal få den sentrale plass som er ønskelig.

Samtykke om oppheving av taushetsplikt

Det kan være tilfeller hvor privatpersoner ønsker at offentligheten skal kunne være til stede når deres private forhold skal debatteres i et folkevalgt organ. Spørsmålet er om vedkommende privatperson skal kunne oppheve taushetsplikten og derved frata organet muligheten til å lukke møtet.

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 oppheves taushetsplikten hvis de som har krav på taushet samtykker. Det samme antas etter gjeldende rett å gjelde i forhold til

møter. Det vil si at hjemmelen for lukking av møter basert på taushetsplikt da ikke lenger kan benyttes.

Det er spørsmål om hensynet til en forsvarlig saksbehandling likevel kunne tilsi at møtet ble holdt for lukkede dører. Det kan være tilfeller hvor de folkevalgtes anstendighetsfølelse vil fraholde dem fra å debattere noens private forhold i et åpent møte, selv om angjeldende privatperson ikke har innvendinger mot dette. I så fall kan man risikere at saken vil bli dårligere opplyst enn om møtet gikk for lukkede dører.

At et folkevalgt organ skulle kunne insistere på å holde et møte for lukkede dører til tross for privatpersonens ønske om det motsatte, vil medføre at vedkommende ville fratas muligheten for demokratisk kontroll, som er et vesentlig hensyn bak møteoffentlighetsprinsippet. Departementet mener dette hensynet bør veie tyngre enn de folkevalgtes potensielle ønske om å skjerme debatten. Det anses derfor ikke påkrevd med noen særskilt hjemmel til å lukke dørene av hensyn til den interne saksbehandling i saker hvor taushetsplikten er opphevet på grunnlag av privatpersoners samtykke.

5.5.5 Personalsaker

I dag har offentligheten ikke krav på å være tilstede under behandlingen av personalsaker. Ved behandling av personalsaker *skal* dørene lukkes. Lovens siktemål er å skjerme den enkelte ansatte mot at deres tjenestemessige forhold skal være gjenstand for offentlig debatt og innsyn. Bestemmelsen tok sikte på saker som konkret berører ansettelse, oppsigelser, lønnsforhold, permisjoner osv. I slike saker vil det ofte være nødvendig å trekke frem og foreta vurderinger av enkeltpersoners personlige egenskaper og bakgrunn. Dagens bestemmelse er helt kategorisk og åpner ikke for at vedkommende folkevalgte organ kan utøve skjønn.

Loven henviser kort til personalsaker uten å definere eller avgrense begrepet på noen måte. Dette er ikke heldig i og med at loven stiller opp et kategorisk unntak fra offentlighet. For regelanvendere uten inngående kjennskap til bestemmelsen vil det ikke nødvendigvis være opplagt at begrepet må tolkes snevert, og at saker som for eksempel gjelder organisasjonsmessige forhold og saksbehandlingsrutiner, ikke er omfattet av unntaket, jf. punkt 5.2.6.

Etter forarbeidene tok departementet bare sikte på at personalsaker skulle omfatte saker som direkte og umiddelbart gjaldt enkeltpersoners tilsetningsforhold eller tjenestemessige forhold ellers. Dette bør fremgå klart av bestemmelsen. Departementet vil derfor foreslå å presisere i lovteksten at plikten til å lukke dørene kun gjelder personalsaker som angår enkelte arbeidstakeres tjenestlige forhold.

5.5.6 Lukking av møter av hensyn til offentlige interesser

Et folkevalgt organ kan i dag beslutte at et møte skal holdes for lukkede dører av hensyn til tungtveiende offentlige interesser. Begrunnelsen vil typisk knytte seg til forretningsmessige forhold, men det kan også være aktuelt å ønske å skjerme opplysninger om for eksempel offentlige kontroll- og inspeksjonsrutiner. Reglene i offentlighetsloven vil være retningsgivende for når de folkevalgte kan lukke møtene i disse tilfellene.

Offentlighetslovutvalget har fremholdt at det kan være fornuftig å legge opp til en noe nærmere sammenheng mellom reglene i kommuneloven og reglene i offentlighetsloven. I de tilfellene hvor problemstillingene er sammenfallende, kan det være grunn til å gi reglene samme ordlyd.

Departementet er enig i at det bør være et mål å samordne regelverket så langt som råd og å gjøre det mest mulig presis.

Dokumenter og møter har det til felles at de er medium for informasjon. Når det gjelder vurderingen av hvilken adgang det bør være til å skjerme opplysninger fra offentlig innsyn av hensyn til offentlige interesser, antar departementet at det ikke er noe som tilsier at denne vil slå ulikt ut avhengig av gjennom hvilket medium opplysningene fremkommer. Er det først berettigede interesser som tilsier skjerming, kan det ikke være av betydning om opplysningene eventuelt vil bli gjort kjent via et dokument eller et møte. Vurderingen må i disse situasjonene knyttes til opplysningenes art, ikke til måten de eventuelt vil komme til offentlighetens kunnskap.

Ut fra en slik prinsipiell betraktning anser departementet at det er hensiktsmessig med en fullstendig samordning når det gjelder hensynet til offentlige interesser. Lukking av møter bør kunne skje i alle tilfeller hvor dette er nødvendig eller ønskelig for å skjerme opplysninger som er taushetsbelagt eller som ville kunne unntas fra offentlighet dersom de fremkom i et dokument. Med en slik regulering vil det være den til en hver tid gjeldende offentlighetslov som blir avgjørende for hvilke offentlige interesser kommunen skal kunne verne gjennom å lukke møter i folkevalgte organer.

Hvis vedkommende dokument er åpnet for innsyn gjennom praktiseringen av meroffentlighet, er det heller ikke grunnlag for å lukke møtet.

5.5.7 Om lukking av møter av hensyn til den interne saksbehandling - kommuneloven § 31 nr. 5.

Bakgrunn

Kommunestyret kan etter kommuneloven § 31 nr. 5 vedta å lukke møtene i andre folkevalgte organer når disse ikke skal treffe vedtak i saken (organer som kun skal innstille eller forberede på annen måte). Et vedtak om lukking må begrunnes i "et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype". Kommunestyrets skjønn er ellers fritt og kan ikke overprøves.

Lukkingshjemmelen vil i prinsippet kunne benyttes overfor møter i et relativt vidt antall av kommunestyrets underliggende organer. Det innebærer imidlertid en viss misbruksgaranti at en slik beslutning må tas av kommunestyret selv som overordnet organ. Når kommunestyret har truffet vedtak om lukking, er det aktuelle organet forpliktet til å lukke dørene uten å vurdere lukkingsspørsmålet på egenhånd. Kommunestyrets kompetanse etter bestemmelsen rekker relativt langt i og med at det kan treffe vedtak om å lukke dørene ikke bare i forbindelse med en enkelt sak, men også for særskilte sakstyper i et organ.

Bestemmelsen regulerer ikke nærmere hva som skal være formålet med å lukke møtene. Det er imidlertid forutsatt i forarbeidene, jf. Ot. prp. nr. 42 (1991-1992),

at bestemmelsen kun skal brukes i unntakstilfeller, når det foreligger særlige grunner. Hva som utgjør særlige grunner vil imidlertid være en utpreget skjønnsmessig vurdering som tilligger politikerne selv å foreta. En slik vurdering kan som nevnt ikke overprøves.

Bestemmelsen er omdiskutert særlig fordi kommunene i hovedsak bruker denne hjemmelen til å vedta lukking av formannskapetets møter under dets behandling av budsjettinnstillingen. Adgangen til å kreve lovlighetskontroll av vedtak om å lukke møter har – som nevnt under punkt 5.1 – også vært omdiskutert. Dette drøftes nærmere under punkt 5.5.10.

På bakgrunn av den vide rekkevidde bestemmelsen har etter gjeldende rett, mener departementet det kan være behov for å vurdere berettigelsen av å opprettholde lukkingshjemmelen i § 31 nr. 5 i dagens form og rekkevidde.

Særlig om budsjettbehandlingen

Arbeidet med å forberede innstillingen til årsbudsjettet er en spesiell sak, som ikke lett kan sammenliknes med andre typer saker kommunen/fylkeskommunen har til behandling. Budsjettprosessen er både administrativt og politisk krevende. Både sektorpolitiske og partipolitiske interesser er gjenstand for samordning. I tillegg er årsbudsjettet en sak av meget høy viktighet. At regelverket legger opp til rammer som skaper mulighet for en forsvarlig prosess er derfor et viktig anliggende. På den annen side er budsjettprosessen på grunn av dens viktighet nettopp en sak som er av stor interesse for offentligheten.

Etter gjeldende ordning skal formannskapetet avgi innstilling til budsjett som kommunestyret i sin tur skal vedta, jf. kommuneloven § 45 nr. 2. I kommuner med parlamentarisk styreform skal rådet avgi slik innstilling. Kommuneloven regulerer ikke nærmere hvordan budsjettprosessen skal foregå. Det varierer fra kommune til kommune i hvilken grad administrasjonen, politiske utvalg og formannskapetet deltar i prosessen og hvilken rolle de har. Det lar seg derfor ikke gjøre å angi hvilke møter som har rent innledende, intern karakter og hvilke som har mer preg av å være beslutningsfora. Det er ikke mulig å angi en dato, et bestemt møte eller en bestemt fase som vil passe for alle. Departementet finner det heller ikke hensiktsmessig å gå inn og regulere budsjettprosessen for å løse spørsmål knyttet til åpne og lukkede møter.

At de folkevalgte selv har ansvaret for å utarbeide innstillingen er også et forhold som stiller årsbudsjettet i en særlig stilling. Formålet med å overlate ansvaret for budsjettinnstillingen til det folkevalgte nivået var ikke først og fremst å sikre større grad av offentlighet. Bakgrunnen var ønsket om å sikre politikerne en større grad av eierskap til – og innflytelse på – budsjettprosessen. Det kan tale for at de folkevalgte fortsatt bør ha en viss frihet til å velge å føre forhandlinger utenfor det offentlige rom.

Departementets vurderinger og forslag

Til tross for at det finnes flere tungtveiende hensyn som tilsier at formannskapetets møter ved behandling av innstilling til årsbudsjettet bør være åpne, mener departementet det er lite aktuelt å foreslå en opphevelse av den lukkingsadgang som i dag gjelder. På øvrige områder antar departementet at hensynet til intern debatt ivaretas gjennom adgangen til å lukke dørene av hensyn til offentlige eller

private interesser som § 31 for øvrig åpner for. Departementet mener derfor § 31 nr. 5 kan innskrenkes til å kun gjelde møter tilknyttet arbeidet med budsjettet.

Departementet mener det vil være både ryddigere, mer forutsigbart og betryggende at det – innenfor visse vilkår – blir gitt anledning til at slike forhandlingsmøter kan foregå bak lukkede dører, og da med en god garanti for at forhandlingene skjer i formelle og ordnede forhold, der alle relevante aktører er til stede. Når møtene blir kunngjort og prosessene kjent er det også mulig for allmennheten, interesseorganisasjoner og andre å ”lobbe” og komme med innspill underveis. Det foreslås imidlertid regler om lovlighetskontroll av lukningsvedtak, jf. nedenfor under punkt 5.5.10.

Departementet mener en aktuell løsning for å oppnå at lukningshjemmelen ikke benyttes for vidt, kan være at bestemmelsen innskjerpes ved at lukningsadgangen kun kan knyttes til formannskapets budsjettmøter, og ikke budsjettbehandling i andre utvalg el. Det er i hovedsak i formannskapet at den politiske koordineringen skjer og hvor behovet for skjerming av interne overlegninger er størst. Sektororganer og utvalg for bestemte funksjoner antas mindre følsomme for innsyn.

Departementet har også vurdert løsninger for å sikre at møter som lukkes i forbindelse med budsjettbehandlingen, skal være åpne for øvrige medlemmer av kommunestyret. En har her bl.a. sett hen til måten dette er regulert på i Danmark, hvor alle møter i forbindelse med budsjettarbeidet er stengt, jf. omtalen av gjeldende rett i Danmark under punkt 5.4. Det er imidlertid en adgang til å bestemme at andre enn kommunestyrets medlemmer deltar på seminarer vedrørende kommunens årsbudsjett (og andre overordnede saker). Slike medlemmer vil da ha møteplikt.

Departementet mener det vil være hensiktsmessig at det innføres en lignende ordning i kommuneloven, men da i forhold til formannskapets møter om behandling av innstilling til årsbudsjett. Departementet mener den beste ordning vil være at det fastsettes i loven at representanter fra kommunestyret/fylkestinget – som ikke er representert i formannskapet/fylkesutvalget – gis møterett til møter i formannskapet/fylkesutvalget, når innstilling til årsbudsjett behandles. Dette bør gjelde selv om et slikt møte er vedtatt lukket for publikum i medhold av aktuelle bestemmelser. Departementet vil vise til at en ordning med slik møterett allerede praktiseres i enkelte norske kommuner.

En bestemmelse om møterett vil innebære at det ikke vil være adgang for kommunestyret/fylkestinget til å bestemme at slik deltakelse ikke skal kunne skje. Departementet mener imidlertid det vil være lite hensiktsmessig at det skal gjelde en *møteplikt* for representanter som har slik møterett.

Departementet foreslår etter dette at i lov gis en rett for andre medlemmer av kommunestyret/fylkestinget til å overvære formannskapets/fylkesutvalgets møter når budsjettinnstillingen skal behandles, jf. forslaget til § 31 nr. 6 annet punktum.

Departementet mener det er hensiktsmessig at bruken av lukningshjemmelen bør skje etter en konkret vurdering fra år til år og at kommunestyret bør behandle spørsmålet om lukking av budsjettprosessen i tilknytning til hvert enkelt årsbudsjett.

Departementet anser det likevel ikke som aktuelt å foreslå en lovpålagt plikt til å gjennomføre slik vurdering. Det bør heller ikke fastsettes særlige vilkår/betingelser for kommunestyrets/fylkestingets skjønn i slike saker. Det bør imidlertid fastsettes i loven at debatten om å lukke budsjettmøtene skal foregå for åpne dører.

For å styrke åpenhetsprinsippet og samtidig gi grunnlag for lovlighetskontroll av lukkingsvedtak (jf. nedenfor), foreslår departementet også at kommunestyret/fylkestinget må angi hjemmelen for hvert enkelt lukkingsvedtak.

Det må understrekes at departementet med dette forslaget ikke gir en utvidet adgang for kommunestyret/fylkestinget til å vedta at møter i underliggende organer skal foregå for lukkede dører. Tvert om vil forslaget medføre en større grad av åpenhet ved at bestemmelsen snevres inn til å gjelde bare behandlingen av årsbudsjettet. Forslaget er heller ikke ment som et signal om at møter omkring budsjettsaker foregår best for lukkede dører. En adgang til å lukke dørene bør benyttes med stor varsomhet og kun hvor kommunestyret ut fra en konkret vurdering finner at hensynet til offentlighet bør vike.

Departementet har også vurdert om det forberedende arbeidet med økonomiplanen bør underlegges den samme regel for lukking som årsbudsjettet. Departementet antar at de prioriteringer og politiske diskusjoner som føres i forbindelse med økonomiplanen ikke i samme grad påkaller behovet for å kunne føre forløpige og interne drøftelser. Drøftingene knyttet til økonomiplanen vil være av mer overordnet og prinsipiell karakter og behovet for å skape klima for forhandlinger og kompromisser vil antakelig ikke stå like sterkt. I forbindelse med økonomiplanen antas at hjemmelen til å lukke dørene av hensyn til å skjerme offentlige interesser vil være tilstrekkelig. Dersom årsbudsjettet er en del (første året) av økonomiplanen, vil det også i slike tilfeller være grunnlag for lukking av møtet på grunnlag av foreslått § 31 nr. 6.

Budsjettmøtene i kommuneråd og fylkesråd

Etter kommuneloven § 45 nr. 2 er det i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform rådet som avgir innstilling til årsbudsjettet/økonomiplan. Rådet avgjør selv om møte vedrørende behandlingen av slik innstilling skal skje for åpne dører, jf. omtale i 5.5.8.

5.5.8 Møter i rådet i parlamentarisk styrte kommuner/fylkeskommuner

Møtene i rådet i parlamentarisk styrte kommuner kan etter § 31 nr. 6 gå for lukkede dører med mindre rådet selv bestemmer noe annet og dette ikke vil stride mot lovbestemt taushetsplikt eller gjelder behandling av personalsaker. Departementet anser ikke at det er noen grunn til å vurdere endringer i dette prinsippet. Det foreslås imidlertid en språklig forenkling og klargjøring i bestemmelsen, som blir ny nr. 7.

5.5.9 Om prosedyrene ved lukking av møter. Adgang til videoopptak mv.

Hjemmel for lukkingsvedtaket

Etter gjeldende rett har et folkevalgt organ ikke plikt til å vise til hjemmelen for vedtaket om å lukke møtet. Departementet mener det kan være hensiktsmessig at organene pålegges å angi hjemmel for lukkingsvedtaket. Er grunnlaget for avslaget taushetsplikt skal organet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten. Ville opplysningene kunne vært unntatt offentlig innsyn etter offentlighetsloven dersom de var fremkommet i et offentlig dokument, skal organet vise til den eller de aktuelle bestemmelse(n)e i offentlighetsloven.

Begrunnelse for å innføre en slik regel er for det første at publikum som har blitt lukket ute skal få vite bakgrunnen for dette. Videre er det nødvendig ved krav om lovlighetskontroll at bakgrunnen for lukkingsvedtaket er kjent. Dette foreslås klargjort i ny nr. 9.

Debatt om lukking av møter

I henhold til kommuneloven § 31 nr. 3 skal debatt om lukking av møtet holdes for lukkede dører dersom møteleder krever det eller organet vedtar det. Ellers skal dørene være åpne.

Etter det departementet kjenner til blir lukkingsdebatten i praksis holdt for lukkede dører når ett av organets medlemmer ber om det. Med en slik praktisering av bestemmelsen ivaretas hensynet til at et medlem fritt kan legge fram de opplysningene som er nødvendig for at øvrige medlemmer skal kunne ta stilling til behovet for å lukke dørene. Departementet har vurdert om dette forholdet bør presiseres i loven. Det antas imidlertid at enkeltmedlemmer som mener drøftingene bør lukkes vil ta dette opp med møtelederen i aktuelle tilfeller og at møteleder vil være lydhør for dette. Departementet har ikke inntrykk av at bestemmelsen er opphav til problemer og legger til grunn at gjeldende ordlyd kan videreføres.

Overføring av møter

Etter kommuneloven § 31 nr. 2 skal møteleder på anmodning gi tillatelse til at forhandlingene i åpne møter tas opp på lydbånd, video eller lignende, eller kringkastes over radio og fjernsyn, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet. Departementet ser ikke at det er behov for å foreta endringer i denne bestemmelsen, utover en oppdatering av ordlyden når det gjelder overføringsmedier tilpasset den teknologiske utviklingen.

5.5.10 Rett til å kreve kontroll med lovligheten av lukkingsvedtak

Det er etter gjeldende rett ikke adgang til å klage over et lukkingsvedtak. Vedtaket er heller ikke gjenstand for selvstendig lovlighetskontroll etter kommuneloven. Departementet har tolket kommuneloven slik at det bare er endelige avgjørelser som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Vedtak om lukking av møtet er således ikke gjenstand for selvstendig prøving, men prøves bare som en del av den endelige avgjørelsen.

Departementet anser imidlertid at det finnes gode grunner til å åpne for lovlighetskontroll av vedtak om å lukke møter. For det første er formålet bak bestemmelsen om møteoffentlighet i stor grad forskjellig fra andre typiske saksbehandlingsregler. Bakgrunnen for bestemmelsen om møteoffentlighet er ønsket om å stimulere borgernes interesse for samfunnsdebatten og politiske prosesser. Dertil kommer formålet om å sikre en viss politisk kontroll gjennom massemedia og den politiske opinion. Formålet bak kommuneloven § 31 om møteoffentlighet er i stor grad sammenfallende med bestemmelsen om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven. Avslag om innsyn etter offentlighetsloven kan påklages i medhold av lovens § 9 tredje ledd.

I den pågående samfunnsdebatt er det et sterkt fokus på å styrke prinsippet om offentlighet i forvaltningen. Således besluttet Stortinget å ta inn møteoffentlighetsprinsippet i Grunnloven § 100, og ny offentlighetslov nylig er fremmet av Justisdepartementet. Videre har Sivilombudsmannen fremholdt at det bør være adgang til å prøve lovligheten av vedtak om å lukke møter isolert sett. Bakgrunnen for dette er de demokrati – og offentlighetshensyn som ligger bak bestemmelsen. Departementet er enig i disse betraktningene og mener det bør opprettes en særskilt adgang til å kreve lovlighetskontroll med lukningsvedtak.

I henhold til dagens ordlyd er folkevalgte organer etter kommuneloven § 31 pålagt en plikt til å holde møter for åpne dører. Etter departementets forslag vil bestemmelsen i stedet bli formulert som en rett for publikum til å overvære møter. Departementet mener det mer naturlig kan knyttes en adgang til lovlighetskontroll til en bestemmelse som eksplisitt gir en rett for publikum til å overvære møter enn til en saksbehandlingsregel, slik den er utformet i dag.

Etter kommuneloven § 59 er det bare tre eller flere medlemmer av kommunestyret som kan bringe en avgjørelse inn for lovlighetskontroll. Det er publikum som etter forslaget til ny nr. 1 i kommuneloven § 31 gis rett til å overvære møter i folkevalgte organer. Departementet mener at dette bør avspeiles i klagereglene. Departementet foreslår derfor at også publikum skal kunne bringe et vedtak om å lukke et møte inn for lovlighetskontroll.

Departementet har vurdert å begrense klageretten, for eksempel til innbyggerne i kommunen, men antar at dette ikke er hensiktsmessig eller nødvendig. Enhver som ble lukket ute eller som er misfornøyd med lukningsvedtaket kan dermed påklage vedtaket. Det er ikke et vilkår at vedkommende møtte opp for å delta på møtet. I henhold til forslaget kan altså hvem som helst påklage lukningsvedtaket, enten han eller hun er representant for presse og media eller vanlig samfunnsborger. Dette forslaget innebærer et nytt prinsipp i forhold til lovlighetsklage. Departementet vil i tillegg til det som er sagt foran peke på at det i enkelte kommuner kan være en "luknings-kultur", noe som kan medføre at medlemmer av kommunestyret ikke vil bringe lukningsvedtak inn til lovlighetskontroll. Det antas at en utvidet rett til å klage, vil ivareta prinsippet om åpenhet på en bedre måte enn at fylkesmannen må ta saken opp til lovlighetskontroll av eget tiltak.

At et lukningsvedtak bringes inn for lovlighetskontroll kan ikke føre til at den videre saksbehandlingen derved stoppes. Et slikt system ville invitere til trenering og obstruksjon av saksbehandlingen. Det vil således ikke være mulig å gjenopprette skaden ved en feilaktig beslutning om å lukke et møte, dersom lovlighetskontrollen konkluderer med at vedtaket var i strid med loven. Møtet er

allerede avholdt og kan ikke avholdes på nytt. Departementet antar allikevel at en mulighet for lovlighetskontroll kan ha en selvstendig verdi og effektivisere møteoffentlighetsprinsippet. Kommer klageinstansen (fylkesmannen) til at et folkevalgt organ treffer ugyldige vedtak etter kommuneloven § 31, vil organet mest sannsynlig endre praksis, og klagebehandlingen vil dermed ha en læringseffekt. Videre kan visshet om at det kan finne sted en overprøving i seg selv ha en normerende effekt.

Departementet mener det bør tas inn en bestemmelse i § 31 som fastslår at det er adgang for enhver til å kreve lovlighetskontroll av et vedtak om lukking av møte, jf. forslaget til § 31 ny nr. 10.

Departementet har også vurdert om det bør gis en tilsvarende adgang til å kunne bringe inn en beslutning om inhabilitet for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

Etter departementets oppfatning vil det være de særskilte demokrati- og offentlighetshensyn som ligger bak kommuneloven § 31 som taler for en adgang til å kunne bringe et isolert lukkingsvedtak inn for lovlighetskontroll. Når det gjelder hensynene bak reglene om habilitet er disse – som ved øvrige saksbehandlingsregler – å sikre materielt riktige avgjørelser. Dertil kommer målsetningen om å hindre personer med særskilte interesser i en sak å være med på å påvirke utfallet av den. Videre skal habilitetsbestemmelsene ivareta allmennhetens tillit til at kommunale vedtak er fattet av personer hvis integritet det ikke kan stilles spørsmål ved. Etter departementets vurdering vil det ikke være like tungtveiende grunner for å foreslå at en prosessuell beslutning vedrørende inhabilitet i tilknytning til behandlingen av en sak, skal omfattes av regler om lovlighetskontroll.

Vi antar at adgangen til lovlighetskontroll av det endelige vedtaket – i tillegg til de alminnelige regler om klage – er tilstrekkelig for å kunne sikre at habilitetsbestemmelsene etterleveres. Kommer fylkesmannen ved en lovlighetsklage til at det forelå en habilitetssituasjon ved behandlingen av saken, vil det organ som har gjort vedtaket mest sannsynlig endre sin praksis slik at lovlighetskontrollen på den måten vil ha en læringseffekt. Videre kan vissheten om at det kan finne sted en overprøving i seg selv ha en normerende effekt. Hensynet til kontinuitet i den kommunale saksbehandlingen og prosessøkonomiske forhold tilsier også at innhabilitetsvedtak ikke i seg selv bør være gjenstand for lovlighetskontroll.

5.5.11 Presisering av kommuneloven § 59 nr. 3

Det følger av kommuneloven § 59 nr. 3 at lovlighetsklage i utgangspunktet ikke medfører at avgjørelsen utsettes til lovlighetsklagen er avgjort. Organet som har fattet avgjørelsen som påklages og departementet (fylkesmannen) kan imidlertid vedta utsatt iverksetting av saken. Skal lukkingsvedtak være gjenstand for lovlighetskontroll, kan det etter departementets vurdering være hensiktsmessig at hovedregelen i § 59 nr. 3 uttrykkes mer eksplisitt. Bakgrunnen for dette er dersom en lovlighetsklage over et lukkingsvedtak gis oppsettende virkning, vil dette være ødeleggende for nødvendig kontinuitet i saksbehandlingen. Det er dermed av stor betydning at det ikke knytter seg tvil til forståelsen av kommuneloven § 59 nr. 3.

Departementet foreslår at krav om lovlighetskontroll ikke medfører at den påklagede avgjørelse gis utsatt iverksetting med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet fatter slikt vedtak.

6 Åremålsansettelser

6.1 Gjeldende rett

6.1.1 Innledning

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

Det følger av arbeidsmiljøloven at fast ansettelse skal være hovedregelen etter norsk rett. Bakgrunnen for dette er at det er ansett som en viktig verdi og målsetning å sikre trygge og forutsigbare ansettelsesforhold for den enkelte arbeidstaker. Det må foreligge særskilt hjemmel for å kunne ansette på åremål, og derved frata arbeidstakeren det alminnelige stillingsvernet. Bestemmelser som hjemler adgang til å ansette på åremål finner vi i kommuneloven § 24 nr. 3, arbeidsmiljøloven § 58 A og tjenestemannsloven § 3.

6.1.2 Kommuneloven § 24 nr. 3

Adgangen til å ansette på åremål i kommunal- og fylkeskommunal sektor er regulert i kommuneloven § 24 nr. 3. Bestemmelsen fastslår at:

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

Bakgrunnen for innføringen av bestemmelsen i kommuneloven av 1992 var at det ble lagt til grunn at det er fordelaktig for kommuner/fylkeskommuner som arbeidsgiver med åremålsansettelser i topplederstillingene. Slike ansettelser åpner for administrativ fornyelse og jobbrotasjon, og vil gjøre det lettere å tilpasse den administrative struktur etter behov.

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at ansettelse på åremål skulle begrenses til å omfatte administrasjonssjefen, etatssjefer og andre overordnede stillinger. Videre er det påpekt at lederbetegnelsen ikke er avgjørende, men stillingen må innbære grunnleggende lederfunksjoner med fullmakter over et spesifikt budsjett – og resultatansvar. Hensikten med bestemmelsen er å fange inn funksjoner med kvalifisert lederansvar på høyt nivå.

Det er blitt reist spørsmål fra kommunesektoren og KS om hvilke stillinger som kan besettes på åremål. Det er særlig forståelsen av begrepet ”ledende administrative stillinger” som har reist tvil i praksis. Departementet har ikke ønsket å stille opp eksakte retningslinjer for hva som ligger i dette kriteriet. Departementet har imidlertid vist til at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i begrepet ”leder av forvaltningsgren” i valglovens og kommunelovens valgbarhetsregler når en skal vurdere hvilke stillinger som kan ansettes på åremål etter kommuneloven § 24 nr. 3. Departementet har imidlertid understreket at det ikke er en nødvendig sammenheng mellom disse to begrepene.

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

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

6.1.3 Arbeidsmiljøloven § 58 A (nr. 1 bokstav d)

Etter gjeldende aml. § 58 A nr. 1 bokstav d kan det inngås avtale om ansettelse på åremål av ”øverste leder av virksomheten ” eller ”når det anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon (åremålstilling).”

Arbeidslivslovsutvalget foreslo i sin innstilling NOU 2004:5 *Et arbeid for trygghet, inkludering og vekst* i hovedsak å opprettholde denne bestemmelsen. Utvalget legger til grunn at det er et behov for å kunne ansette på åremål, men understreker at det kun er øverste leder i virksomheten som bør kunne ansettes på åremål.

Arbeidslivslovsutvalget uttaler i sin utredning under punkt 15.4.1 at det ikke har ”vurdert behovet for å beholde åremålshjemlene for de ulike kategorier arbeidstakere som er inntatt i særlovgivningen for øvrig, herunder kommuneloven.”

Arbeids- og sosialdepartementet har fulgt opp utvalgets utredning ved fremleggelse av Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). Et bærende synspunkt bak revisjonen har vært å fastsette et mest mulig likt stillingsvern i privat, kommunal og statlig sektor. I denne sammenhengen er det foretatt en grundig vurdering av hvor vid adgangen til midlertidig ansettelse skal være, herunder at det skal være generell adgang til å ansette en virksomhets øverste administrative leder på åremål. En utvidet adgang til midlertidig ansettelse i en sektor i forhold til en annen bør prinsipielt sett ha en sterk begrunnelse. Forslaget er behandlet i Stortinget, og resulterte i Besl. O. nr. 96 (2004-2005). Den nye loven om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) er fastsatt å tre i kraft fra 1.1.2006.

Åremålsbestemmelsen fremgår av den nye lovens § 14-10. Første og annet ledd i bestemmelsen er en direkte videreføring av gjeldende bestemmelse. Tredje ledd inneholder en forskriftshjemmel som erstatter åremålshjemler gitt i eller i medhold av tjenestemannsloven.

Etter arbeidsmiljøloven ville det bare være administrasjonssjefen i en kommune/fylkeskommune som kunne ansettes i åremålsstilling, da kommunen defineres som én virksomhet. Åremålsansettelse i kommuner og fylkeskommuner er spesialregulert i kommuneloven som gir en noe videre adgang til åremålsansettelse enn arbeidsmiljøloven.

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

6.1.4 Opplæringsloven

Utdannings- og forskningsdepartementet har i Ot.prp. nr. 57 (2004-2005) fremmet forslag om at det i opplæringsloven fastsettes at rektorer kan ansettes på åremål. Begrunnelsen for dette er at rektor er pedagogisk, faglig og administrativ leder av skolen. Dette innebærer et selvstendig ansvar for den virksomhet som i lov og forskrift er lagt til skolen. Ut fra stillingens overordnede karakter antar Utdannings- og forskningsdepartementet at rektorer bør kunne ansettes på åremål. Stortinget har sluttet seg til lovforslaget, jf. Besl. O. nr. 94 (2004-2005). Lovendringen er ikke trådt i kraft.

6.2 Utenlandsk rett

6.2.1 Sverige

I Sverige er adgangen til midlertidig ansettelse regulert i Lagen om anställningsskydd (LAS) (1982:80) samt i enkelte særlover og forskrifter som gir særlige bestemmelser om midlertidig ansettelse, blant annet Högskoleförordningen.

Utgangspunktet i svensk lovgivning er fast ansettelse, men med adgang til midlertidig ansettelse i nærmere angitte tilfeller. LAS inneholder en liste over hvilke grunner og situasjoner som tillater midlertidig ansettelse. Lovens liste over kriterier er relativt omfattende, og inneholder både konkrete og mer eller mindre skjønsmessige vilkår, som dels er kombinert med tidsbegrensninger. Det er på ulike vilkår adgang til midlertidig ansettelse ved bestemt sesong, bestemt arbeid eller ansettelse for en bestemt tid dersom det er begrunnet med «arbetets särskilda beskaffenhet», ved vikariat, praksisarbeid, feriearbeid og i påvente av avtjening av militær verneplikt, samt når arbeidstaker har fylt 67 år. LAS inneholder for øvrig begrensninger hva gjelder bruken av midlertidig ansettelse ved vikariat. En vikar som har vært ansatt i til sammen mer enn tre år over en periode på fem år går over til å bli fast ansatt.

6.2.2 Danmark

Tjenestemandslovens § 2, nr. 3 og lovbekendtgørelse nr. 680 af 17. september om åremålsansettelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår

med senere endringer (åremålsloven) gir hjemmel til å ansette tjenestemenn i stat, amt og kommuner på åremål. Ansettelse på åremål er nærmere regulert i sirkulære om åremålsansættelse, og både for statlige og kommunale tjenestemenn er det inngått rammeavtaler om åremålsansettelser.

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

6.2.3 EØS-avtalen - direktiv om midlertidig ansettelse

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

Direktivet om midlertidig ansettelse er basert på en rammeavtale inngått mellom de sentrale europeiske arbeidslivsparter. Foranledningen til direktivet var en oppfordring fra Det europeiske råd om å fremforhandle avtaler med sikte på modernisering, herunder legge til rette for mer fleksible arbeidsformer, mer produktive og konkurransedyktige foretak, samt å oppnå den nødvendige likevekt mellom fleksibilitet og vern.

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

6.3 Departementets vurderinger og forslag

6.3.1 Vurdering av utvidelse av adgangen til å ansette på åremål

Departementet ønsker å innhente høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt adgangen til å ansette på åremål bør utvides noe. Flere kommuner, fylkeskommuner og KS har ovenfor departementet gitt uttrykk for at det er behov for å kunne ansette på åremål i flere stillinger enn det er adgang til etter gjeldende rett. Departementet har oppfattet det slik at det særlig er ledere av kommunale foretak som kommuner og fylkeskommuner ønsker å ansette på åremål. Videre er forholdet til ombudsstillinger en aktuell problemstilling.

Åremålsstillinger bryter med det alminnelige vernet i arbeidsmiljøloven. Det er derfor viktig å forhindre at kommuneloven lett kan fortolkes utvidende mht. hvilke stillinger som kan anses på åremål.

Det bør derfor etter departementets oppfatning foreligge særskilte behov som begrunner at en stilling skal kunne være en åremålsstilling.

På den ene siden vil åremålsansettelse åpne for administrativ fornyelse og jobbotta og gi mulighet til å tilpasse den administrative struktur etter behov. På den annen side står hensynet til den enkeltes stillingsvern.

I det følgende gis en omtale av de stillingskategoriene der det kan tenkes å være aktuelt med en utvidelse av hjemmelen i kommuneloven. Departementet ønsker imidlertid å avvente høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet om utvidet adgang til ansettelse på åremål. Det foreslås derfor ikke konkrete lovendringer i dette høringsnotatet.

6.3.2 Leder av kommunale og fylkeskommunale foretak

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

Reglene om kommunale og fylkeskommunale foretak er utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningspreget virksomhet. Det er derfor sentralt at slike virksomheter innehar omstillingsevne. Liten endringsevne hos kommunale og fylkeskommunale foretak kan medføre manglende evne til å møte konkurranse fra andre offentlige og private aktører. I en slik situasjon er det påkrevd at øverste leder fungerer godt og har evne til faglig og administrativ nyorientering. Dersom ledere av kommunale foretak kan ansettes på åremål er det mulig å skifte ut slike ledere med visse mellomrom. Kommunene har påpekt at det foreligger et reelt behov for å kunne ansette slike ledere på åremål.

6.3.3 Ombudstillinger

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

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

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

I en stilling som ombud er det viktig at vedkommende opptrer uhildet og markerer uavhengighet til kommunestyret eller fylkestinget. Det hevdes at ansettelse på åremål kan gjøre det vanskelig å sikre nødvendig ytrings- og beslutningsmessig

uavhengighet i forhold til politisk ledelse. Bakgrunnen for dette er at det fryktes at ombudet bevisst eller ubevisst blir mer opptatt av å tekkes politisk ledelse for å sikre en reansettelse, enn å ivareta sin gruppes interesser.

Uavhengighet til politisk ledelse er således i utgangspunktet et moment som taler for at ombud ikke bør kunne ansettes på åremål. På den annen side underlegger et kommunestyre seg en selvpålagt og frivillig kontroll dersom det velger å oppnevne kommunale ombud.

Sentrale kriterier for ombudsstillinger i kommunesektoren er etter departementets mening at ombudene ansettes av kommunestyret/fylkestinget og rapporter direkte til disse organene. Ombudet skal ha en rådgivende og kontrollerende funksjon. Det må derfor ha en selvstendig stilling og kunne treffe beslutninger uten å være avhengig av en senere behandling i kommunestyret eller fylkesting, eller andre organer i kommunen/fylkeskommunen.

Det er store variasjoner mht. hvordan kommunene og fylkeskommunene er organisert. Departementet legger derfor til grunn at regelen om adgangen til å ansette på åremål i kommunal sektor til en viss grad må bli skjønnsmessig. Tolkningssuttalelsene som departementet har kommet med siden vedtakelsen av bestemmelsen, har slik departementet ser det, i stor grad avklart tidligere uklarheter. Gjeldende rett er etter departementets skjønn ikke lenger særlig tvilsom. Departementet har derfor kommet til at vi ikke fremmer forslag om en mer konkret lovtekst mht. begrepet "ledende administrative stillinger".

7 Partssammensatte utvalg

7.1 Innledning

Kommuneloven § 25 pålegger alle kommuner/fylkeskommuner å opprette ett eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. I dette kapitlet vurderer departementet om det er grunnlag for å opprettholde gjeldende lovpålegg i kommuneloven.

Kommuneloven § 26 reguleres møterett for ansattes representanter i nemnder, når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Det har ikke vært aktuelt for departementet å vurdere innholdet av dennes bestemmelsen i dette høringsnotatet.

7.2 Bakgrunn - historikk

Kommunestyreloven av 1954 og fylkeskommuneloven av 1961 inneholdt få bestemmelser om ansattes lønns- og arbeidsvilkår, rettigheter og plikter.

I Ot.prp. nr. 39 (1986-87) Om lov om endringer i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan ble det fremmet forslag til en bestemmelse om arbeidstakerrepresentasjon i nemnder. Forslaget innebar at kommunestyret/fylkestinget kunne overlate til ansatte å velge inntil 1/3 av medlemmene i nemnder som ikke bare eller i det vesentlige behandler saker av administrativ karakter. Lovforslaget ble på dette punkt imidlertid ikke vedtatt ettersom Stortinget mente at dette spørsmålet burde vurderes mer inngående og viste til den da forestående revisjonen av kommuneloven, jf. Innst. O. nr. 74 (1986-87).

Det er i Stortinget vedtatt en generell lov av 5. juni 1981 om ansattes representasjon i offentlig virksomhets styrende organer, herunder kommunale og fylkeskommunale organer (medbestemmelsesloven). Loven er imidlertid ikke trådt i kraft og er senere forlatt til fordel for avtaleverk både i stat og kommune.

I NOU 1990 nr. 13 *Forslag til ny lov om kommuner* vurderte utvalget spørsmålet om ansattes rett til representasjon i utvalg og viste i den sammenheng til Stortingets uttalelse i Innst. O. nr. 74 (1986-87). Utvalget mente det var behov for å trekke et klart skille mellom kommunestyret/fylkestinget og de faste utvalg på den ene siden, og bedrifts- og institusjonsstyrer på den andre. Sistnevnte er tiltenkt regulære driftsoppgaver og ikke typiske politiske funksjoner.

Kommunelovutvalget mente således forholdene lå bedre til rette for arbeidstakerrepresentasjon i disse organene. Utvalget la til grunn at et slikt forslag ikke ville medføre inngrep i arbeidstakernes mulighet til å oppnå innflytelse på egne lønns- og arbeidsvilkår, ettersom tariffavtaler – sammen med arbeidsmiljølovens regler om arbeidsmiljøutvalg – er det viktigste instrumentet i denne sammenheng.

I høringsrunden foreslo LO og Kommuneforbundet at det skulle opprettes partsammensatte utvalg/samarbeidsutvalg til å behandle saker som gjelder

forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Disse mente også at de ansatte burde ha møte- og talerett i andre organ som behandlet saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Når det gjaldt spørsmål om ansattes medbestemmelse ble det i Ot. prp. nr. 42 (1991-92), om ny kommunelov under punkt 5.2.3 vist til at rettssituasjonen omkring dette lenge hadde vært uklar ettersom verken kommuneloven eller fylkeskommuneloven inneholdt regler om ansattes medvirkning. Det var på det rene at det ikke var en adgang til arbeidstakerrepresentasjon i kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg. Uklarheten knyttet seg til hvorvidt det var en adgang til å ha representanter i andre folkevalgte organer.

I proposisjonen sluttet departementet seg til utvalgets vurderinger vedrørende ansattes representasjon i drifts- og institusjonsstyrer. I forhold til spørsmålet om ansattes representasjon i nemnder ønsket likevel departementet å gå lenger enn utvalget og foreslo derfor å lovfeste en ordning med partssammensatt utvalg. Det ble vist til at ansattes representasjon i kommunale og fylkeskommunale organer var regulert i hovedavtalen om medbestemmelse som var inngått mellom partene i arbeidslivet. Etter avtalen hadde de ansatte rett til å være representert med minst to medlemmer i administrasjonsutvalget. Departementet anførte at etter det de kjente til var en ordning med administrasjonsutvalg opprettet i alle kommuner og fylkeskommuner, og at dette syntes å fungere bra. På denne bakgrunn ble det foreslått å lovfeste ordningen for på den måten å legge til rette for "en positiv medvirkning fra de ansatte og deres organisasjoner for å bidra til å utvikle det kommuner/fylkeskommunale selvstyre og oppnå en effektiv tjenesteyting.", jf. proposisjonen på s. 95.

For å sikre frihet til tilpasning til lokale forhold gikk videre departementet inn for at kommunen/fylkeskommunen selv kunne bestemme om de ville opprette ett eller flere administrasjonsutvalg, samt at kommunene/fylkeskommunene selv skulle fastsette nærmere retningslinjer for hvilke saker som skulle behandles i utvalget, arbeidsformer m.m. Departementet gikk også inn for at det ble etablert møte- og talerett i andre organ når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

I Innst. O. nr. 95 (1991–1992) slutter flertallet i Kommunalkomiteen seg til departementets forslag, men med et tillegg om at det lokalt skulle kunne avtales andre samarbeidsformer (enn partsammensatt utvalg) dersom begge parter mente det var mest hensiktsmessig. Mindretallet, Høyre og Frp, støttet ikke forslaget under henvisning til at dette var nytt i forhold til gjeldende rett og kommunelovutvalgets forslag. Mindretallet mente det var unødvendig å lovfeste ordningen, da denne allerede var i overensstemmelse med hovedavtalen.

7.3 Nærmere om partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 25 – gjeldende rett

7.3.1 Sammensetning og valg

Det skal i alle kommuner og fylkeskommuner opprettes ett eller flere partsammensatte utvalg (med mindre partene har avtalt en annen ordning) jf. § 25

nr. 1. Kommunestyret/fylkestinget står dermed fritt til avgjøre om det skal være ett felles utvalg som gjelder for hele kommunen, eller om det for eksempel skal opprettes et utvalg for hver enkelt sektor/funksjonsområde. I kommuner med kommunedelsforvaltning vil det kunne være aktuelt å opprette partssammensatt utvalg for de enkelte kommunedeler.

Utvalget skal bestå av representanter fra kommunen og de ansatte, hvor flertallet av utvalgets medlemmer skal bestå av representanter for kommunen, jf. § 25 nr. 2 første punktum. Kravet om at utvalget skal ha et flertall av politisk valgte medlemmer er et utslag av folkestyreprinsippet.

Representantene fra kommunen velges direkte av kommunestyret selv som også velger leder og nestleder blant disse. Valgbarhetsreglene i kommuneloven § 14 gjelder tilsvarende, noe som blant annet innebærer at administrasjonssjefen ikke kan velges som medlem av et partsammensatt utvalg. Valget gjennomføres som et forholdstallsvalg dersom ett av medlemmene i kommunestyret/fylkestinget krever det, jf. kommuneloven § 35 nr. 4. Myndighet til å velge kommunens/fylkeskommunens representanter i utvalget, og utvalgets leder og nestleder, kan ikke delegeres.

Representantene fra de ansatte skal i følge kommuneloven § 25 nr. 2 annet punktum ”velges av og blant de ansatte for to år av gangen”. En to-årsperiode samsvarer med den normale funksjonstiden for tillitsvalgte i arbeidstakerorganisasjonene. I § 25 nr. 3 er det gjort unntak fra bostedskravet i valgbarhetsreglene for arbeidstakerrepresentantene.

Hvordan representantene for de ansatte skal utpekes/velges er i prinsippet opp til reglementet i arbeidstakerorganisasjonene. Det er imidlertid tatt inn en bestemmelse i gjeldende hovedavtale del B § 4 fjerde ledd som sier at det skal legges til grunn et forholdstallsprinsipp når plassene i administrasjonsutvalget skal fordeles mellom de ulike arbeidstakerorganisasjonene på arbeidsplassen. Som delingstall skal kvotienten 1,4 og deretter oddetall 3,5 osv. benyttes. Det er ikke uvanlig at det i mindre kommuner er hovedtillitsvalgt som blir utpekt til å sitte i administrasjonsutvalget.

7.3.2 Utvalgets oppgaver

I kommuneloven § 25 nr. 1 heter det at partssammensatt utvalg skal opprettes ”for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte.”

Rammene for utvalgets oppgaver er tilsettings-, lønns- og personalpolitikk i vid forstand. I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 279 uttales følgende om dette:

”Mulig arbeidsområde for administrasjonsutvalget kan i utgangspunktet være det samme som etter gjeldende hovedavtale om medbestemmelse, dvs. ansettelsessaker, omgjøring og endring av stillinger, reglement, instruksjer, 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”

Som en følge av at ordningen med partssammensatt utvalg er obligatorisk, innebærer dette at kommunestyret/fylkestinget ikke kan delegerer all myndighet i slike saker til administrasjonssjefen.

Det er vid adgang for delegasjon til administrasjonsutvalget, jf. § 10 nr. 2. Innenfor rammen av § 25 nr. 1 kan kommunestyret/fylkestinget som delegerende organ gi generelle retningslinjer for arbeidet i utvalget, herunder gi mindretallet adgang til å anke til overordnet organ.

I praksis kan det være en utfordring å finne en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom utvalget/ene og administrasjonssjefen siden de vil kunne ha roller med til dels overlappende funksjoner. Det viktig at både administrasjonssjef og administrasjonsutvalg har oppgaver og myndighet som setter dem i stand til å ivareta de funksjoner de er ment å ha. På den andre siden bør heller ikke administrasjonsutvalget tildeles så mye myndighet at det blir vanskelig for administrasjonssjefen å ivareta oppgaven som kommunens/fylkeskommunens øverste administrative leder jf. kommuneloven § 23 nr. 2.

7.3.3 Arbeidsmiljøloven

Den nye lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. (arbeidsmiljøloven) (trer i kraft 1.1. 2006) fastsetter alminnelige regler om forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, bl.a. om arbeidsmiljøet og om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter og rettigheter.

Etter § 7-1 første ledd skal det opprettes et arbeidsmiljøutvalg i virksomheter hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere – der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og verne- og helsepersonalet er representert. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomhet med mellom 20 og 50 arbeidstakere, når en av partene ved virksomheten krever det. I virksomheter med færre enn 50 arbeidstakere kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes et arbeidsmiljøutvalg.

Lovens § 7-2 inneholder nærmere bestemmelser om arbeidsmiljøutvalgets oppgaver.

I praksis vil administrasjonsutvalg og arbeidsmiljøutvalg kunne ha noe overlappende ansvarsfelt. Ofte ser man at de to utvalgene nedsettes med de samme representanter fra arbeidstakersiden for å spare arbeid. Ikke desto mindre opplever disse representantene at de blir sittende å behandle de samme sakene i to ulike utvalg. For saksavviklingen kan dette medføre lite hensiktsmessige prosesser.

7.3.4 Hovedavtalen for kommunesektoren

Tariffavtalene utgjør et sentralt grunnlag for arbeidstakerens rettigheter og plikter sammen med den enkeltes arbeidsavtale. I gjeldende hovedavtale mellom kommuner/fylkeskommuner og arbeidstakerorganisasjonene (ajourført per 1.2.2002) er plikten til å opprette ett – evt. flere – partsammensatte utvalg, regulert i del B § 4 Partssammensatt utvalg - administrasjonsutvalg:

”Det skal i alle kommuner og fylkeskommuner opprettes et eller flere partsammensatte utvalg – administrasjonsutvalg – for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller

fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på en annen måte.

Det vises til kommunelovens § 25.

Administrasjonsutvalget behandler og foreslår overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk.

De tilsatte skal være representert i dette/disse utvalg med minst to representanter utpekt av arbeidstakerorganisasjonene/forhandlingssammenslutningene etter forholdstallsprinsippet. Som delingstall benyttes kvotienten 1,4 og deretter oddetall 3, oddetall 5 osv.

Nærmere retningslinjer for utvalget(ene) fastsettes gjennom reglement lokalt.”

I tillegg til at bestemmelsen inneholder en direkte henvisning til kommunelovens bestemmelse om partssammensatt utvalg, samsvarer også avtalebestemmelsens første ledd med kommuneloven § 25 på flere punkter. Bestemmelsen i hovedavtalen er tydelig på at utvalgets oppgaver er av mer overordnet karakter, jf. ”behandler og foreslår overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk”. Kommuneloven inneholder ingen formuleringer om utvalgets oppgaver.

KS Folkevalgprogram (Folkevalgtopplæringen) tar opp kommunestyrets arbeidsgiverrolle i basisprogrammet for kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene. Der påpekes det at de folkevalgte bør legge rammene for arbeidsgiverpolitikken, mens den praktiske utførelsen av arbeidsgiverpolitikken bør forankres administrativt.

7.3.5 Nærmere om ansattes representasjon i styrer for institusjoner, kommunale foretak, IKS og andre sammenslutningsformer

Kommuneloven § 11 regulerer styre for *kommunale og fylkeskommunale institusjoner* (typisk barnehager, sykehjem mv.). Utover at slikt styre skal ha minst tre medlemmer gir § 11 nr. 2 kommunestyret/fylkestinget et vidt spillerom for å gi bestemmelser om styrets sammensetning. Det forutsettes at de ansatte kan være representert i styret. Av loven fremgår det at representanter kan oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte eller brukerne ved vedkommende institusjon.

For *kommunale foretak* har kommuneloven § 65 nr. 3 regler om ansattes representasjon i styret. Om et flertall av de ansatte krever det, skal 1/5 av styrets medlemmer med varamedlemmer velges blant de ansatte. I gjeldende hovedavtale del B § 5 heter det at dersom de ansatte er representert i styre i kommunale foretak etter kommuneloven kapittel 11, så gjelder ikke avtalens regler administrasjonsutvalg i del B § 4.

I *interkommunale selskaper* etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) § 10 første ledd og sjuende til tiende ledd regulerer ansattes rett til representasjon i styret. Har selskapet færre enn 30 ansatte har de ansatte kun møterett i styret tilsvarende kommuneloven § 26 nr. 1 om ansattes møterett i faste utvalg når de behandler saker som er av betydning for kommunen som arbeidsgiver og de

ansatte. Om det er 50 ansatte eller flere har de krav på plass i styret. Antall plasser i styret de ansatte har krav på er nærmere regulert i loven og følger proporsjonalt med antall ansatte. IKS-loven er bygget opp over samme "lest" som aksjeloven § 6-4 og allmennaksjeloven § 6-4, som også vil gjelde for kommunalt ansatte om virksomheten er organisert som et AS eller et ANS.

7.4 Departementets vurderinger og forslag

Kommunelovutvalget la til grunn at kommunestyret skulle ha en overordnet rolle av arbeidsgiverpolitikken og at administrasjonssjefen skulle kunne få betydelige fullmakter gjennom delegasjon. Dette samsvarer også med hovedavtalens bestemmelse om parts sammensatte utvalg og budskapet i KS Folkevalgprogram.

Departementet legger til grunn at nasjonalt regelverk om arbeidsgiverroller og medbestemmelse bør være mest mulig fleksibelt, slik at det er rom for ulike modeller og utvikling. Departementet legger videre til grunn at kommuneloven ikke bør inneholde bestemmelser som unødig binder opp måten kommunen/fylkeskommunen kan organisere sin virksomhet på, jf. prinsippet om organisasjonsfrihet. Det er også i samsvar med gjeldende retningslinjer for utforming av statlig regelverk at nasjonal lovgivning ikke i større grad enn nødvendig inneholder bestemmelser som fastsetter hvordan kommunene skal organisere sin virksomhet. Departementet viser også til at kommunelovutvalget i sin tid ikke anbefalte en lovfesting av parts sammensatt utvalg med denne begrunnelse.

Når kommuneloven etter gjeldende § 25 forplikter kommunene/fylkeskommunene til å opprette parts sammensatt utvalg (med mindre andre ordninger avtales), kan dette være til hinder for andre og mer hensiktsmessige løsninger lokalt. Påbud om bestemte organer kan innebære et hinder for utvikling av fleksible og gode prosesser i den enkelte kommune, og på den måten faktisk innebære mindre medvirkning fra de ansatte enn det som er ønskelig. Hvis bruk av parts sammensatt utvalg blir frivillig for den enkelte kommune/fylkeskommune, kan dette faktisk medvirke til en større bevisstgjøring av slike utvalgs rolle og funksjon.

Departementet finner det mest naturlig at forholdet mellom de ansatte og arbeidsgiver reguleres i avtaleverket – herunder også eventuelle bestemmelser om oppretting av parts sammensatte utvalg. Det er ikke hensiktsmessig at loven inneholder regler for hvordan arbeidsgiverspørsmålet skal ivaretas i den enkelte kommune/ fylkeskommune. Utviklingen på dette feltet bør derfor være opp til partene selv.

Det må imidlertid understrekes at forslaget om å ta ut bestemmelsen om parts sammensatte utvalg fra kommuneloven ikke innebærer noen realitetsendring eller noe signal i retning av at ordninger for samarbeid, drøftinger og ansattes medbestemmelse skal svekkes. For å fremheve dette foreslås det at § 25 omformuleres slik at medvirkningsprinsippet videreføres. Konkret foreslås det at kommunestyret og fylkestinget skal sørge for at det legges til rette for medvirkning fra de ansatte. Eventuelle regler for på hvilken måte slik medvirkning skal skje reguleres av partene i arbeidslivet.

8 Enkelte spørsmål vedrørende valg til kommunale nemnder

8.1 Supplering til folkevalgte organer

8.1.1 Innledning

Med supplering til folkevalgte organer forstås i denne fremstillingen at nye medlemmer/varamedlemmer til et folkevalgt organ utpekes i løpet av den valgperioden organet fungerer. Medlemmer av kommunestyre/fylkesting og andre folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner er i utgangspunktet valgt for en bestemt periode og forutsettes å fungere i denne perioden. Imidlertid er det ofte nødvendig å supplere organene med nye medlemmer/varamedlemmer i løpet av perioden, fordi en eller flere representantplasser (faste eller vara) blir ledige, pga. flytting, tap av valgbarhet eller fritak. Det forhold at en vararepresentant innkalles til enkeltmøte(r) fordi en fast representant har forfall, er ikke å anse som supplering.

I dette notatet er det to hovedproblemstillinger som tas opp til drøfting:

- Ved suppleringsvalg av varamedlemmer til kommunestyre/fylkesting: Hvor mange nye varamedlemmer kan det suppleres med? Hvilket organ skal foreta suppleringsvalget?
- Ved suppleringsvalg til formannskap/fylkesutvalg og nemnder: Skal det være felles regler eller fortsatt særregler for formannskap/fylkesutvalg?

8.1.2 Suppleringsvalg til kommunestyret eller fylkestinget

Gjeldende rett

Valgloven §§ 11-10 og 11-12, begge nr. 3, fastsetter at hver valgliste som oppnår representanter i hhv. fylkesting og kommunestyre så vidt mulig skal tildeles et antall vararepresentanter som tilsvarer antall valgte representanter for listen + 3.

Kommuneloven § 16 nr. 2 fastsetter at dersom et medlem trer ut eller får varig forfall, trer valgte varamedlemmer inn i den rekkefølge de er valgt. Er valget skjedd som forholdsvalg, trer varamedlemmer inn fra den gruppen som er blitt undertallig.

Valgloven § 14-2 har regler om supplering til kommunestyret/fylkestinget dersom en eller flere representant-/vararepresentantplasser blir stående ubesatt.

Paragrafens første ledd fastsetter at ordføreren/fylkeordføreren skal sørge for nytt valgoppgjør dersom en representantplass blir stående ledig. Ledighet vil i praksis inntre dersom det ikke er flere vararepresentanter for vedkommende parti/gruppe som kan rykke opp i medhold av kommuneloven § 16 nr. 2. Nytt valgoppgjør foretas i slike tilfelle ved at man kårer en eller flere nye representanter blant kandidatene på valglisten som ikke ble valgt ved det opprinnelige valgoppgjøret.

Nytt valgoppgjør skal også foretas dersom det er en vararepresentantplass som er blitt ledig, og ordføreren/fylkesordføreren finner det nødvendig med slikt oppgjør, jf. valgloven § 14-2 annet ledd.

Valgloven § 14-2 tredje ledd inneholder bestemmelser om hvordan en skal gå frem dersom det ikke er flere kandidater igjen på en valgliste til å fylle en ledig vararepresentantplass. I slike tilfelle kan vedkommende parti eller gruppe selv peke ut den som skal rykke inn på den ledige plassen, og underrette valgstyret/fylkesvalgstyret. Vedkommende velges deretter som vararepresentant dersom valgbarhetsvilkårene er oppfylt.

Departementets vurderinger og forslag

Det er grunn til å anta at suppleringsvalg av vararepresentanter til kommunestyret etter valgloven § 14-2 tredje ledd – der man velger vararepresentanter utenfor de opprinnelige valglistene – vil bli mer aktuelt i fremtiden som følge av at kravene til antall kandidatnavn på listeforslag er blitt redusert da valgloven av 2002 ble vedtatt (minimum sju forskjellige navn, mot tidligere minst så mange forskjellige eller en gang gjentatte navn som det skulle velges representanter til kommunestyret – valgloven av 2002 § 6-2 annet ledd, og valgloven av 1985 § 25 nr. 1 bokstav d). Departementet vil presisere at ordningen med suppleringsvalg av vararepresentanter som ikke står på de opprinnelige listene, ikke er ny. Regler om dette hadde vi både i kommunestyrevalgloven av 1925 og valgloven av 1985. Det som er nytt, er at ordningen synes å ville bli mer aktuell enn tidligere.

Etter kommunestyrevalget i 2003 mottok departementet to henvendelser med forespørsel om forståelsen av valgloven § 14-2. Begge henvendelsene gjaldt det forhold at et parti ved valgoppgjøret hadde fått færre vararepresentanter enn det kunne fått i medhold av valgloven § 11-12 tredje ledd, fordi det hadde færre kandidater enn det kunne hatt i medhold av valgloven § 6-2 annet ledd. Partiet ønsket gjennom suppleringsvalg å utvide antall vararepresentanter utover det antall som var kåret ved valgoppgjøret. I begge tilfeller uttalte departementet at loven ikke kan sies å inneholde noe forbud mot at man ved suppleringsvalget velger flere vararepresentanter enn ved valgoppgjøret.

De to sakene som det er vist til foran, tyder på at partiene i enkelte tilfelle gjør et valg som er betydelig bedre enn det antall kandidater på valglistene skulle tilsi. Man kan hevde at det bør være partiene selv som bør bære risikoen dersom de undervurderer sin oppslutning blant velgerne. At partiene har undervurdert den oppslutningen de får ved valget og nominert for få kandidater på valglistene, bør imidlertid ikke føre til at de blir ”straffet”, i form av redusert representasjon i løpet av valgperioden. Hensynet til bredest mulig representasjon i tråd med lovens system tilsier at de gis mulighet til å supplere vararepresentantlisten ut over det antallet som antall kandidater på kommunevalglisten skulle tilsi.

Ut fra dette mener departement at det ikke bør gjøres endringer i gjeldende regler når det gjelder adgangen til å supplere vararepresentantlistene ut over det antall vararepresentanter listen ble tildelt ved det opprinnelige valgoppgjøret.

Hvilket organ skal foreta suppleringsvalget?

Etter dagens ordning er det *valgstyret/fylkesvalgstyret* som foretar nytt valgoppgjør/suppleringsvalg ved ledighet i kommunestyret/fylkestinget, jf. valgloven § 14-2. Dette har sammenheng med at valgstyret/fylkesvalgstyret foretar valgoppgjør, og suppleringsvalg kan anses som en forlengelse av valgoppgjøret. Det er reist spørsmål om ikke denne myndigheten burde overføres til

kommunestyret/fylkestinget. Til støtte for en slik løsning kan anføres at det bør være det øverste organet i kommunen/fylkeskommunen som tar disse avgjørelsene. Dessuten blir regelverket mer konsistent, idet man får tilsvarende regler som gjelder suppleringsvalg til andre folkevalgte organer. På den annen side er det valgstyret/fylkesvalgstyret som har ansvaret for gjennomføring av valg på kommunalt/fylkeskommunalt nivå, bl.a. ved å foreta valgoppgjør. Kommunestyret/fylkestinget har ikke oppgaver i forbindelse med valgavviklingen – bortsett fra å ta stilling til om valgoppgjøret er gyldig. Suppleringsvalg i perioden kan ses som en forlengelse av valgoppgjøret, og følgelig bør ansvaret for suppleringsvalg ligge hos det samme organet som gjennomfører det opprinnelige oppgjøret. Suppleringsvalget er dessuten et rent teknisk oppgjør, som ikke krever politiske vurderinger. Valgstyret/fylkesvalgstyret skal kun kontrollere at lovens vilkår for valgbarhet er oppfylt.

Departementet mener at de beste grunner taler for at ansvaret for suppleringsvalg av varamedlemslistene til kommunestyre/fylkesting fortsatt bør ligge hos valgstyret/fylkesvalgstyret, og foreslår ingen endringer her.

8.1.3 Suppleringsvalg til formannskap eller fylkesutvalg

Gjeldende rett

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

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

Reglene om suppleringsvalg til formannskap/fylkesutvalg i form av varamedlemmers opprykk har lang tradisjon i vår kommunallovgivning. At varamedlemmer skulle tre inn ved varig forfall – i stedet for at det ble holdt suppleringsvalg – ble vesentlig begrunnet med at disse organene var å anse som ”mini-kommunestyre/fylkesting”, og at de hadde en spesiell tilknytning til kommunestyre/fylkesting. Dette tilsa at det burde være fellesregler når det gjaldt opprykk til disse organene.

Opprinnelig hadde ikke kommuneloven (og fylkeskommuneloven) noen regler om suppleringsvalg til andre organer enn formannskap/fylkesutvalg. Det ble ”antatt” at reglene om suppleringsvalg til formannskap/fylkesutvalg også gjaldt for nemnder, råd og utvalg. Dette ble endret i 1987, da daværende kommunelov § 29 fjerde ledd fikk en uttrykkelig bestemmelse om at suppleringsvalg til nemnder skulle skje ved nyvalg – selv om det var valgt varamedlem. Bakgrunnen var et ønske om å gi

kommunene/fylkeskommunene større frihet når det gjaldt å organisere sin nemndstruktur. Tilsvarende frihet ble ikke innført når det gjaldt formannskap/fylkesutvalg. Ved behandlingen av den nye kommuneloven fra 1992 ble det tidligere regelverket videreført (formannskap/fylkesutvalg var ikke foreslått som obligatorisk organ i departementets proposisjon, men ble tatt inn under Stortingets behandling av loven).

Henvendelser til departementet

KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (tidligere Kommunenes Sentralforbund) har i brev til departementet tatt opp spørsmål om endring av reglene vedr. suppleringsvalg til formannskapet/fylkesutvalget. De ønsker samme løsning som for nemndene: Det velges nytt medlem, i stedet for at varamedlem automatisk rykker opp.

Departementet har mottatt henvendelser fra kommuner om spørsmålet. En kommune redegjør for en situasjon de forventer vil oppstå og som illustrerer problemstillingen: Den eneste representanten for et parti i formannskapet er valgt inn på en felleliste og ventes innvalgt på Stortinget ved valget. Han vil følgelig tre ut av formannskapet. Første vararepresentant – som da vil tre inn – representerer et annet parti. Dette innebærer en forrykket partifordeling i formannskapet, noe kommunen finner uheldig og i strid med de intensjoner som lå til grunn ved formannskapsvalget i 2003. Kommunen ønsker en lovendring som åpner for å kunne velge et nytt formannskapsmedlem når en plass blir ledig. I sitt svarbrev til kommunen har departementet uttalt at det vil se nærmere på regelverket på dette området – uten å antyde noe om eventuelle lovendringsforslag.

Departementets vurderinger og forslag

Gode grunner kan tale for å likestille formannskap/fylkesutvalg og andre folkevalgte organer når det er snakk om suppleringsvalg ved ledighet. Formannskap/fylkesutvalg har – formelt sett – ikke lenger den særstilling de hadde tidligere i forhold til andre organer. Imidlertid må det antas at mange kommuner/fylkeskommuner – og lokalpolitikere – fortsatt ser på disse organene som det viktigste samordningsorganet for kommunestyret/fylkestinget, og legger stor vekt på at den politiske representasjonen er bredest mulig. Dette taler for at dagens regler for nemnder og utvalg også gjøres gjeldende for formannskap/fylkesutvalg, slik at man ikke risikerer å forrykke den balansen som er oppnådd ved det opprinnelige valget.

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

Departementet er kommet til at hensynet til å sikre at den politiske representasjonen i formannskap/fylkesutvalg forblir den samme i hele perioden bør veie tyngst. Det bør derfor holdes suppleringsvalg når en plass blir ledig.

Departementet foreslår at kommuneloven § 16 nr. 2 og nr. 3 endres slik at det skal velges nytt medlem av formannskap/fylkesutvalg dersom et medlem tre endelig ut. Nyvalg skal holdes selv om det er valgt varamedlemmer.

8.1.4 Andre spørsmål knyttet til suppleringsvalg

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

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

Når det gjelder å sikre at et flertall ikke velger en representant fra et mindretall mot dettes vilje, er det tradisjonelt forutsatt at flertallet lojalt forholder seg til den utpeking av person(er) mindretallet foretar, og ikke legger seg opp i valg av person. En manglende lovregulering på dette punktet synes ikke å ha skapt nevneverdige problemer i praksis. Departementet mener likevel det kan være hensiktsmessig å ta regler om hvordan en skal gjennomføre suppleringsvalget inn i kommuneloven. Bestemmelsene bør tilsvare valgloven § 14-2 tredje ledd. Dermed blir det lovfestet at partiet/gruppen selv peker ut den som skal velges ved suppleringsvalget, og at kommunestyret/fylkestinget velger vedkommende dersom de formelle vilkårene (valgbarhetsvilkårene og kravet til kjønnsmessig balanse) er oppfylt. Det samme bør gjelde dersom formannskapet/fylkesutvalget foretar suppleringsvalg i henhold til delegert myndighet, jf. § 16 nr. 5 siste punktum. Bestemmelsene foreslås tatt inn som nytt nr. 6 i § 16.

8.2 Lovregulering av flertallsvalg som forholdsvalg – "avtalevalg"

Gjeldende rett

Kommuneloven opererer med to alternative metoder når det gjelder valg som foretas av kommunestyret og fylkestinget. Forholdsvalg etter kommuneloven §§ 36 og 37 er basert på at man stemmer på valglistene som utgår fra ett eller flere partier. Sammensetningen av organene bestemmes ut fra den oppslutningen de forskjellige listene får i den velgende forsamlingen. Valgoppgjøret gjennomføres etter den såkalte d'Hondtske metode, hvor stemmetallene divideres med 1 – 2 – 3 – 4 osv. og hvor representantplassene fordeles i forhold til kvotientene. Den andre måten er

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

Valget skal gjennomføres som forholdsvalg dersom ett medlem av den velgende forsamling krever det. Valgmåten er således ikke gjenstand for votering og flertallsvedtak.

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

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

Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener at tiden nå er inne til å lovfeste denne praksis mht. valg av nemnder m.m. som er utviklet. Loven bør ha bestemmelser som regulerer situasjonen som er vanlig når det gjelder valget av faste utvalg mv.

Kommunestyret/fylkestinget bør ved et enstemmig vedtak kunne beslutte at valget skal gjennomføres som flertallsvalg basert på en forholdsmessig fordeling som er fremforhandlet mellom gruppene i den velgende forsamlingen.

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

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

Det er påpekt at det kan oppstå problemer mht. innkalling av varamedlemmer dersom man ved valget utpeker vararepresentanter samlet for et utvalg. Da vil reglene om innkalling av vararepresentanter valgt ved ”rent” flertallsvalg gjelde. Vararepresentanter skal da innkalles i rekkefølge, slik at den som står som første

vararepresentant skal innkalles først, uansett om han/hun representerer et annet parti eller en annen gruppe enn den som har forfall. Departementet har – senest i rundskriv H-23/03 om valg av formannskap m.m. – påpekt hvordan en kan gå frem for å unngå at den politiske balansen i organet blir forrykket ved innkalling av varamedlemmer: Valgkomiteens innstilling splittes opp, slik at man navngir hver gruppes medlemmer og varamedlemmer, med parti- eller gruppebetegnelse. Varamedlemmene blir dermed varamedlemmer kun for sin gruppes faste medlemmer – som ved ordinært forholdsvalg. Ved forfall vil man da innkalle en representant for vedkommende gruppe/parti..

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

Valgkomiteens innstilling må inneholde et forslag på navn som tilsvarer antall medlemmer i det enkelte organ. I tillegg kan innstillingen inneholde – for hver gruppe – et antall varamedlemmer som tilsvarer antall faste medlemmer + 2.

Departementet foreslår at valgformen betegnes ”avtalevalg”, dette for å markere at valget bygger på en avtale mellom partiene i den velgende forsamlingen. Bestemmelser om flertallsvalg som forholdsvalg foreslås tatt inn i en ny § 38a i kommuneloven. Departementet foreslår at denne valgformen gis betegnelsen avtalevalg, for å signalisere hvilket grunnlag valget har i den velgende forsamling. Dette foreslås lovfestet i § 35 nr. 4.

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

Hjemmelen for å holde avtalevalg foreslås tatt inn ved en tilføyelse i kommuneloven § 35 nr. 4. De nærmere regler om gjennomføringen av valget foreslås tatt inn som en ny § 38a i loven.

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

9 Enkelte andre forslag til justeringer i kommuneloven

9.1 Vedtak om endring av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall – tidsfrist

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

Henvendelser fra kommuner om forståelsen av denne bestemmelsen tyder på at det kan være grunn til å gjøre den klarere, slik at det ikke blir rom for misforståelser. Lovens § 18 nr. 2 første punktum, som gjelder vedtak om innføring av parlamentarisme i kommunen/fylkeskommunen, fastsetter at slikt vedtak må være gjort senest 31. desember i nest siste år av valgperioden. Tilsvarende ordlyd bør benyttes i § 7 nr. 3. Departementet foreslår at kommuneloven § 7 endres i samsvar med dette, jf. lovforslaget i kapittel 11.

Forslaget til lovendring innebærer ingen realitetsendring i bestemmelsens innhold. Den er en presisering av lovteksten, i tråd med det som tidligere er lagt til grunn.

9.2 Godkjenning av valget i det konstituerende møtet i kommunestyret/fylkestinget

9.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 17 nr.1 fastsetter følgende:

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

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

Valgloven § 13-4 inneholder regler om godkjenning av kommunestyrevalg/ fylkestingsvalg. Paragrafens første ledd fastsetter at det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget treffer vedtak om hvorvidt kommunestyrevalget/ fylkestingsvalget er gyldig. Valget skal kjennes ugyldig dersom det er begått feil som antas å hatt innflytelse på mandatfordelingen mellom listene og som det ikke er mulig å rette (paragrafens annet og tredje ledd). Dersom valget kjennes ugyldig, skal det

sendes melding om dette til departementet, som påbyr omvalg, jf. fjerde ledd i paragrafen.

Verken valgloven eller kommuneloven har bestemmelser om *når* kommunestyret/fylkestinget skal foreta godkjenning av valget. I departementets elektroniske valghåndbok til valget 2003, kapittel 22, omtales dette:

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

9.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Tidspunktet for godkjenning av valget bør reguleres i lovverket slik at det ikke kan være tvil om dette. Kommuneloven § 17 bør ha en bestemmelse om at kommunestyret/fylkestinget som første sak i det konstituerende møtet tar stilling til om valget skal godkjennes. I tillegg bør kommunestyret/fylkestinget, når det er holdt direkte valg av ordfører og kommunedelsutvalg ta stilling til disse valgene før man foretar andre valg. De valg som loven i dag påbyr i det konstituerende møtet avholdes når valget/valgene er godkjent. Det bør fremgå av lovteksten at valg av formannskap/fylkesutvalg mm. ikke kan foretas før kommunestyrevalget/fylkestingsvalget er formelt godkjent.

Departementet foreslår en endring av § 17 nr. 2 i samsvar med dette. I bestemmelsen fastsettes det at kommunestyret /fylkestinget skal ta stilling til om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget (og eventuelle direkte valg av ordfører/kommunedelsutvalg) er gyldig. Dette skal behandles som første sak i det konstituerende møtet, før man foretar valg av formannskap/fylkesutvalg, ordfører/fylkesordfører, varaordfører. Bestemmelsen er en lovfesting av den praksis departementet anbefalte at kommunene/fylkeskommunene burde følge ved de konstituerende møtene etter valget i 2003, da bestemmelsene om egengodkjenning av valget gjaldt for første gang.

9.3 Innbyggerinitiativ – enkelte presiseringer

9.3.1 Innledning

Kommuneloven fikk i 2003 et nytt kapittel 6A om innbyggerinitiativ. Lovendringen ble vedtatt på bakgrunn av Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) om lov om valg av Storting, fylkesting og kommunestyre og Innst. O. nr. 102 (2002-2003). Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2003. Departementet har redegjort for innbyggerinitiativ i rundskriv H-18/03 av 27. juni 2003 og i veileder om innbyggerinitiativ (H-2149).

Kommuneloven § 39a lyder:

"§ 39a Innbyggerinitiativ

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

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

I en sak (05/3702) har departementet påpekt at det i loven ikke gis noen begrensninger i adgangen til å fremme innbyggerinitiativ for innbyggere som er medlemmer av kommunestyre/andre folkevalgte organer eller partier som er representert i kommunestyret. Departementet har videre (i sak 05/454) uttalt at et kommunestyre vil stå fritt til å avvise et innbyggerinitiativ med den begrunnelse at forslaget vil kunne fremmes som forslag til privat reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Loven stiller ingen spesielle krav til begrunnelsen for et avvisningsvedtak.

Departementet vil understreke at selv om vilkårene for behandling av et innbyggerinitiativ ikke er oppfylt, står kommunestyret eller fylkestinget fritt til likevel å ta saken opp til behandling.

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

9.3.2 Nærmere om begrensninger for initiativretten - § 39a nr. 3

Det er i loven satt visse minimumsvilkår for at det skal oppstå en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å behandle et innbyggerinitiativ. Ett av vilkårene er at forslaget skal være nytt. Dette framgår av § 39a nr. 3 hvor det heter: "Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode. Et forslag kan heller ikke settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet."

Bestemmelsen angir således en begrensning i forhold til hva et innbyggerinitiativ kan gjelde. Begrensningen er satt av hensyn til effektiv ressursbruk og at kommunestyret/fylkestinget skal slippe å behandle samme sak flere ganger. Samtidig er initiativretten ment å gi innbyggerne en mulighet til å ta opp egne initiativ i nye saker.

Når det gjelder hva som nærmere skal forstås med ”samme innhold” uttaler departementet følgende i veilederen om innbyggerinitiativ på s. 12:

”Begrensingen om ”samme innhold” innebærer også at det må tas stilling til hvorvidt et forslag materielt sett er det samme som et forslag som tidligere er blitt behandlet. Det vil være vanskelig å regulere hvor ”like” forslagene må være før det kan være aktuelt å avvise forslaget. Hvorvidt to forslag er identiske må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Der det er tvil om lovens vilkår er oppfylt, må det således vurderes konkret om forslaget bør tas opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil bestemmelsens formål kunne gi veiledning.”

Det gjelder en tidsbegrensning for hvor ofte et innbyggerinitiativ med samme innhold kan kreves behandlet, jf. § 39a nr. 3. Kommunestyret eller fylkestinget vil ikke ha plikt til å behandle et forslag som også er blitt fremmet tidligere i samme valgperiode eller i løpet av de siste fire år.

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

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

”Det kan ikke fremmes innbyggerinitiativ i saker som har samme innhold som et forslag som ligger til behandling, eller som tidligere er behandlet i kommunestyret eller fylkestinget i samme kommunestyreperiode eller fylkestingsperiode, og heller ikke før det er gått fire år siden sist forslaget ble fremmet.” Lovteksten er således ikke i samsvar med forarbeidene på dette punkt.

Når det gjelder forslag etter initiativretten i forhold til forslag som er fremmet på annen måte, har departementet i en konkret sak¹ (03/4042) uttalt at loven må forstås slik at begrensingen ”samme innhold” ikke bare vil gjelde i forhold til forslag fremmet som innbyggerinitiativ, men også saker som er behandlet etter forslag fra administrasjonen eller de folkevalgte. Det ble konkludert med at § 39a må forstås slik at den ikke bare begrenser initiativrettens område i forhold til forslag fremmet gjennom innbyggerinitiativ, men også saker som er behandlet etter forslag fra administrasjonen eller de folkevalgte i kommunen/fylkeskommunen. Departementet uttalte imidlertid at dette ikke fremgår uttrykkelig av ordlyden.

9.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Etttersom det nå ikke er fullt samsvar mellom lovens forarbeider og lovteksten i § 39a nr. 3, foreslår departementet at lovens ordlyd bringes i samsvar med hva som har vært lovens intensjoner på dette punkt. På den måten vil en tydeliggjøre at også forslag/sak som er blitt fremmet på annen måte enn gjennom innbyggerinitiativ, skal regnes med i forhold til adgangen til å kunne kreve en sak behandlet som et innbyggerinitiativ.

¹ Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 13. november 2003 til Hedmark fylkeskommune.

Departementet har også vurdert forholdet mellom bestemmelsens nr. 3 første og annet punktum. Begrensningene for å fremme et innbyggerinitiativ i forhold til et tidligere forslag angis både i forhold til ”samme valgperiode” (første punktum) og at det må ha gått minst fire år siden sist forslaget ble fremmet (annet punktum). Sistnevnte begrensning vil formelt også omfatte den første.

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

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

Departementet har vurdert dette forhold på nytt og har funnet gode grunner til at en ”karantenetid” heller bør knyttes til valgperioden for kommunestyret/fylkestinget – i stedet for en fireårsperiode uavhengig av valgperioden. En ser det som lite formålstjenlig at et forslag som er blitt fremmet og behandlet ved slutten av en valgperiode ikke vil kunne fremmes overfor et nytt sammensatt kommunestyre/fylkesting før mot slutten av den etterfølgende valgperioden.

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

9.4 Kommuneloven § 24 nr. 2 – Regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet

9.4.1 Gjeldende rett

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

Bestemmelsen innebærer et krav om at det regnskapsfaglige ansvar skal ligge hos en person med den nødvendige utdanning og praksis for å kunne ivareta disse funksjonene på en forsvarlig måte, og at den regnskapsfaglige funksjon er skilt ut fra den løpende forvaltning under egen ledelse. Stillingen kan ikke kombineres med

revisorfunksjonen. Bestemmelsen innebærer implisitt at den regnskapsansvarlige ikke kan ha anvisningsmyndighet, og således ikke kan fungere som administrasjonssjefens stedfortreder med anvisningsmyndighet.

Departementet har i sak 96/9041 antatt at bestemmelsen ikke er til hinder for at de tekniske oppgavene knyttet til regnskapsførselen (altså selve regnskapsføringen) kan legges til et privat firma, så lenge kommunen eller fylkeskommunen har en regnskapskyndig person med regnskapsfaglig instruksjonsmyndighet over firmaet. Ved utsetting av de tekniske regnskapsoppgavene til et privat firma må forholdet til taushetsplikten og kontrollplikten vurderes. På samme måte vil også regnskapsførselen kunne skje gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid, for eksempel gjennom et interkommunalt selskap eller en vertskommuneløsning. Bestemmelsen er ikke til hinder for at en og samme person kan være ansatt som regnskapsansvarlig i to ulike kommuner, så fremt det faglige ansvaret for regnskapet innehas særskilt av hver kommune.

9.4.2 Bakgrunnen for bestemmelsen

Kommunelovutvalget i 1990 viste til at det er et viktig prinsipp i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning at myndigheten til å anwise og til å foreta selve utbetalingen skal være atskilt. Lovutvalget anså det imidlertid som unødvendig og u hensiktsmessig å lovfeste anvisningsmyndigheten i den nye loven, jf. NOU 1990:13 s. 138. Lovutvalget viste til at dette følger av administrasjonssjefens øverste ansvar for å sikre en betryggende økonomistyring. Administrasjonssjefens anvisningsmyndighet fremgår i dag av forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.

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

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

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

9.4.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet ser det som hensiktsmessig at kommuneloven legger til rette for at kommunene og fylkeskommunene selv kan finne smidige løsninger for sin økonomiforvaltning. Kravet om at det må finnes en regnskapskyndig person i den

enkelte kommune og fylkeskommune, er imidlertid ikke til hinder for at selve regnskapsføringen skjer av andre, jf. ovenfor under punkt 9.4.1.

Bakgrunnen for at departementet tar bestemmelsen opp til vurdering i dette høringsnotatet er at en mener det er lite hensiktsmessig at kommuneloven angir et stillings- og et kvalifikasjonskrav – slik dette nå reguleres av § 24 nr. 2. Departementets holdning er at kommuneloven ikke bør inneholde spesielle føringer for hvordan kommunen eller fylkeskommunene organiserer sin økonomiske virksomhet. Departementet legger til grunn at kommunene selv vil organisere regnskapsfunksjonene på en slik måte at de regnskapsfaglige krav som følger av lover og forskrifter følges – uten at det er nødvendig å angi nærmere i lov på hvilken måte dette skal løses. Dette ble også ble også fremhevet av lovutvalget og departementet i forbindelse med forslaget til ny kommunelov i 1991, jf. punkt 9.4.2.

Bakgrunnen for at bestemmelsen ble tatt inn under Stortingets behandling av lovforslaget, var som nevnt at en ville tydeliggjøre skillet mellom regnskaps- og anvisningsfunksjonen i kommunen. Gode prinsipper for forsvarlig økonomiforvaltning innebærer også at det faglige ansvaret for regnskapsfunksjonen må legges til en person som ikke er underlagt administrasjonssjefens faglige instruksjonsmyndighet. Departementet legger til grunn at dette skillet er et hevdvunnet prinsipp som vil måtte gjelde uavhengig av et slikt lovfestet stillingskrav og at skillet er godt innarbeidet i kommunal og fylkeskommunal økonomiforvaltning. Det er etter vår vurdering derfor ikke nødvendig med en egen lovbestemmelse som fastsetter dette skillet.

Ved en fjerning av stillingskravet i § 24 nr. 2 vil det også være adgang til å legge den regnskapsfaglige funksjonen til andre enn kommunen selv, for eksempel til en interkommunal regnskapsordning eller til et privat regnskapsfirma. Dette innebærer imidlertid ikke at administrasjonssjefen er fritatt sitt overordnede ansvar for å sørge for at det finnes en slik regnskapsfaglig funksjon for kommunens regnskap.

Departementet foreslår derfor at kravet om at kommuner og fylkeskommuner skal ansette en person med faglig ansvar for regnskapet fjernes ved at kommuneloven § 24 nr. 2 oppheves.

10 Om Longyearbyen lokalstyre

Lov 17. juli 1925 nr. 11 (svalbardloven) kapittel 5 omhandler lokalt selvstyre i Longyearbyen. Loven slår fast at det i Longyearbyen skal være et folkevalgt organ – lokalstyret – som er øverste organ i Longyearbyen lokalstyre. Longyearbyen lokalstyre er ikke en kommune og omfattes ikke av kommuneloven. Mange av bestemmelsene i svalbardloven kapittel 5 er imidlertid utformet etter mønster av kommuneloven, og i flere av bestemmelsene fremgår det at enkelte av kommunelovens regler skal gjelde tilsvarende. Saksbehandlingsregler for Longyearbyen lokalstyre og regler om de folkevalgte i Longyearbyen sine rettigheter og plikter, er gitt av Justisdepartementet i forskrift 12. desember 2001 nr. 1392 (saksbehandlingsforskriften), med hjemmel i svalbardloven §§ 37 og 38. Bestemmelsene er helt i samsvar med de tilsvarende i kommuneloven.

Når det nå foreslås enkelte endringer i kommuneloven, mener Justisdepartementet at det er naturlig å vurdere tilsvarende endringer i svalbardloven kapittel 5 med tilhørende forskrifter. På samme måte som kommuneloven skal være et fleksibelt rammeverk for virksomheten i kommuner og fylkeskommuner, skal svalbardloven kapittel 5 være det for Longyearbyen lokalstyre. Etter hvert som Longyearbyen lokalstyre utvikler seg, vil det også være naturlig å vurdere å ta inn regler som ikke tidligere har vært gjort gjeldende for dem.

Av de endringene som foreslås i dette høringsnotatet, anser Justisdepartementet følgende for å være aktuelle også for Longyearbyen lokalstyre:

Lovfesting av en ordning med direktevalg av ordfører

Justisdepartementet ser ingen grunn til at ikke en slik alternativ ordning også skulle kunne gjennomføres i Longyearbyen. Det foreslås derfor at det tas inn tilsvarende bestemmelser i svalbardloven som i kommuneloven.

Lovfesting av komitémodellen

En slik modell kan også tenkes brukt i Longyearbyen lokalstyre, og det vil da være en fordel med klare regler. Justisdepartementet foreslår derfor at det tas inn tilsvarende bestemmelser i svalbardloven som i kommuneloven.

Enkelte spørsmål vedrørende valg til kommunale nemnder

For Longyearbyen lokalstyre reguleres dette på samme måte som for kommunene, jf. svalbardloven § 37 og saksbehandlingsforskriften § 16. Justisdepartementet mener at ved endringer i kommuneloven må saksbehandlingsforskriften endres tilsvarende.

Revisjon av bestemmelsen om møteoffentlighet

I høringsnotatet foreslås å samordne kommunelovens bestemmelse om møteoffentlighet med forslaget til ny offentlighetslov. Justisdepartementet mener det må gjøres tilsvarende endring i saksbehandlingsforskriften § 7, som har liklydende regler med kommuneloven § 31.

Utvidelse av adgangen til åremålsansettelse

Kommuneloven § 24 nr. 3 fastslår at kommunestyret selv kan bestemme at ledende administrative stillinger kan besettes på åremål. En tilsvarende bestemmelse er ikke tatt inn i svalbardloven. Administrasjonssjefen i Longyearbyen lokalstyre er likevel ansatt på åremål, noe det er adgang til etter arbeidsmiljøloven, men adgangen gjelder bare øverste leder i virksomheten. Kommunelovens bestemmelse omfatter også etatssjefer og andre overordnede, administrative stillinger. Justisdepartementet foreslår utvidelse av adgangen til åremålsansettelse tilsvarende den adgangen som er nedfelt i gjeldende kommunelov. Justisdepartementet ser ingen avgjørende argumenter mot at Longyearbyen lokalstyre skulle ha samme adgang til å bruke åremål som kommunene på fastlandet. Hvis det senere fremmes forslag om adgang til åremålsansettelser av bl.a. ledere av kommunale foretak, vil Justisdepartementet foreslå tilsvarende endringer i svalbardloven.

Gjeldende kommunelov § 24 nr 3 foreslås gjort gjeldende for Longyearbyen lokalstyre ved å ta inn en ny § 39 a i svalbardloven.

Innbyggerinitiativ

Kommuneloven fikk med virkning fra 1. juli 2003 en ny bestemmelse om innbyggerinitiativ i § 39a. Det ble da ikke vurdert en tilsvarende ordning for Longyearbyen lokalstyre. I dette høringsnotatet foreslås det en presisering av bestemmelsen. I den forbindelse foreslår Justisdepartementet at ordningen med innbyggerinitiativ også gjøres gjeldende for Longyearbyen lokalstyre. Begrunnelsen for det er at et system der innbyggerne kan kreve et spørsmål behandlet av de folkevalgte organer også vil være et gode for innbyggerne i Longyearbyen. Formålet er å få satt saker som engasjerer befolkningen, på den politiske dagsorden i det representative systemet. For nærmere omtale vises det til forarbeidene til kommuneloven § 39a (Ot. prp. nr. 45 (2001–2002) kapittel 5.4).

Justisdepartementet foreslår på bakgrunn av dette en ny bestemmelse i svalbardloven § 44a, om at kommuneloven § 39a om innbyggerinitiativ får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette høringsnotatet foreslås enkelte endringer i kommuneloven, herunder en lovfesting av adgangen til å kunne gjennomføre direkte valg av ordfører og av den såkalte komitémodellen. I tillegg foreslås det en rekke endringer i enkeltbestemmelser i loven.

Forslagene til lovendringer innebærer ingen pålegg om å endre kommuners eller fylkeskommuners organisasjonsmodeller og innebærer således ikke i seg selv noen økonomiske og administrative konsekvenser.

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

Det foreslås ingen lovendringer som griper direkte inn i andre departementers fagområder, med unntak av endringene i svalbardloven, som Justisdepartementet fremmer.

Forslag
til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om
kommuner og fylkeskommuner m.m.

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 nr. 3 skal lyde:

3. Endring av medlemstallet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv *senest 31. desember i nest siste år av valgperioden, med virkning for kommende valgperiode.*

§ 9 nr. 1 første-tredje punktum skal lyde:

Kommunestyret velger selv blant formannskapets medlemmer ordfører og varaordfører. Fylkestinget velger selv blant fylkesutvalgets medlemmer fylkesordfører og varaordfører. *Kommunestyret og fylkestinget kan selv fatte vedtak om at ordfører og fylkesordfører skal velges av innbyggerne i kommunen (direkte valg) etter § 9a.*

Ny § 9a skal lyde:

§ 9a Direkte valg av ordfører og fylkesordfører

1. Direkte valg av ordfører og fylkesordfører holdes samtidig med valg til kommunestyret og fylkestinget. Valget skjer som preferansevalg.

2. Alle parti og grupper som stiller liste ved kommunestyrevalget og fylkestingsvalget har rett til å nominere én ordførerkandidat og fylkesordførerkandidat.

3. Direkte valgt ordfører og fylkesordfører tar sete i kommunestyret og fylkestinget på sitt partis eller sin gruppes kvote. Dersom vedkommende parti eller gruppe står uten rett til plass i kommunestyret og fylkestinget, tildeles siste plass til ordfører og fylkesordfører.

Direkte valgt ordfører og fylkesordfører tar også sete i formannskapet og fylkesutvalget på sitt partis eller sin gruppes kvote. Dersom vedkommende parti eller gruppe står uten rett til plass i formannskapet og fylkesutvalget, fordeles siste plass til ordfører og fylkesordfører.

4. Kommunestyret og fylkestinget kan bestemme at direkte valgt ordfører og fylkesordfører kan peke ut varaordfører og fylkesvaraordfører blant formannskapets og fylkesutvalgets medlemmer. Om varaordfører og fylkesordfører

får varig fritak, utpeker ordfører og fylkesordfører ny varaordfører. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform, peker valgt ordfører ut varaordfører blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

5. Dersom direkte valgt ordfører og fylkesordfører trer varig ut av vervet, jf. § 15, bestemmer kommunestyret og fylkestinget selv om det skal avholdes nytt direkte valg eller om ordfører og fylkesordfører skal velges av kommunestyret og fylkestinget selv for resten av valgperioden.

6. Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av valget.

Ny § 10a (komitémodellen) skal lyde:

§ 10a. Kommunestyrekomiteer. Fylkestingskomiteer.

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer som saksforberedende organ for kommunestyret og fylkestinget. Komiteene kan ikke gis avgjørelsesmyndighet. Slike komiteer skal ha minst tre medlemmer.

2. Kommunestyret og fylkestinget deler selv alle kommunestyrets og fylkestingets medlemmer inn i kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer, og velger leder og nestleder til komiteene. Ordfører og fylkesordfører kan utelukkes fra valget dersom kommunestyret bestemmer det. Varamedlemmer til kommunestyrekomiteene og fylkestingskomiteene velges blant kommunestyrets og fylkestingets varamedlemmer.

3. Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer.

§ 12 nr. 4 skal lyde:

4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.

§ 14 nr. 1 bokstav a første ledd nytt siste punktum skal lyde:

Ved valg til kommunedelsutvalg kan kommunestyret vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommunedel, er valgbare.

§ 16 nr. 1 annet punktum skal lyde:

Er medlemmene valg ved forholdsvalg eller avtalevalg, innkalles varamedlemmer fra den gruppe hvor det er forfall.

§ 16 nr. 2 første punktum skal lyde:

2. Hvis medlemmer av kommunestyret eller *fylkestinget trer* endelig ut eller får varig forfall, trer varamedlemmer fra vedkommende gruppe inn i deres sted i den nummerorden de er valgt hvis organet er valgt ved forholdsvalg.

§ 16 nr. 3 skal lyde:

3. Dersom et medlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre og *fylkesting trer* endelig ut, velges nytt medlem, selv om det er valgt varamedlem. Er organet valgt ved forholdsvalg *eller avtalevalg*, skal det suppleres fra den samme gruppe som den uttredende tilhørte. Viser det seg at denne fremgangsmåten fører til at et kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av medlemmene i organet, skal det *så langt det er mulig* velges nytt medlem fra det underrepresenterte kjønn.

§ 16 nr. 5 annet punktum skal lyde:

Er organet valgt ved forholdsvalg *eller avtalevalg*, skal suppleringsvalg skje fra den gruppen som har et utilstrekkelig antall varamedlemmer.

§ 16 ny nr. 6 skal lyde:

6. *Ved suppleringsvalg etter nr. 3 og nr. 5 kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige plassen. Gruppen underretter deretter kommunestyret eller fylkestinget, som velger vedkommende dersom de lovbestemte vilkår er oppfylt. Tilsvarende gjelder ved suppleringsvalg i henhold til nr. 5 siste punktum.*

§ 17 nr. 2 skal lyde:

2. *Som første sak i det konstituerende møtet tar kommunestyret og fylkestinget stilling til om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er gyldig, jf. valgloven § 13-4 første ledd. Dersom kommunen har avholdt direkte valg av ordfører eller kommunedelsutvalg, tar kommunestyret stilling til gyldigheten av disse valgene før øvrige valg foretas. Når det er avgjort at valg som nevnt i første og annet punktum er gyldige, foretas valg av formannskap eller fylkesutvalg, ordfører eller fylkesordfører og varaordfører for den nye valgperioden. I møtet bør det også velges medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale nemnder, og ledere for disse, hvis det ikke er overlatt til vedkommende nemnd selv å foreta dette valget.*

§ 24 nr. 2 oppheves.

§ 24 nr. 3 blir ny nr. 2 og skal lyde:

2. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger, *ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak og ombud skal ansettes på åremål. Åremålsperioden skal være på minst seks år.*

§ 24 nr. 4 blir ny nr. 3.

§ 25 skal lyde:

§ 25 Ansattes medvirkning

Kommunestyret og fylkestinget skal sørge for at det legges til rette for medvirkning fra de ansatte.

§ 29 nr. 1 skal lyde:

1. Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg, faste utvalg, *kommunestyrekomiteer, fylkestingskomiteer*, kommunedelsutvalg, kommuneråd og fylkesråd samt kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover.

§ 30 nr. 1 skal lyde:

1. Folkevalgte organer foretar sin saksbehandling og treffer sine vedtak i møte

§ 31 skal lyde:

§ 31 Møteoffentlighetsprinsippet

1. *Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer når dørene ikke er lukket for å ivareta lovbestemt taushetsplikt. Også ellers kan et organ vedta å stenge publikum ute fra forhandlingene når vedtaket har hjemmel i denne paragraf.*
2. *Møteleder skal på anmodning gi tillatelse til at det gjøres opptak av forhandlingene i åpne møter eller at de overføres direkte til noen utenfor møtet, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.*
3. *Et folkevalgt organ kan vedta å stenge møtet for å hindre innsyn i opplysninger som ville vært belagt med lovbestemt taushetsplikt, dersom de var kommet frem i forbindelse med tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Også ellers kan organet vedta å stenge møtet for publikum når dette er påkrevd for å ivareta hensynet til personvern.*
4. *Et folkevalgt organ kan vedta å stenge møtet når det skal behandle en personalsak som angår enkelte arbeidstakers tjenstlige forhold.*
5. *Et folkevalgt organ kan vedta å stenge møtet for å hindre innsyn i opplysninger som er unntatt fra offentlig innsyn etter offentlighetsloven dersom de var fremkommet i et offentlig dokument.*
6. *Kommunestyret eller fylkestinget selv kan treffe vedtak om at formannskapetets eller fylkesutvalgets møter skal lukkes under behandlingen av spørsmål knyttet til innstillingen til årsbudsjettet. Selv om det treffes slikt vedtak har representanter fra partier eller grupperinger i kommunestyret eller fylkestinget som ikke er representert i formannskapet eller fylkesutvalget, rett til å være tilstede i møtene.*
7. *Kommuneråd og fylkesråd bestemmer selv om deres møter skal være åpne for publikum så lenge dette ikke strider mot lovbestemt taushetsplikt.*
8. *Debatten om et møte skal holdes for lukkede dører dersom møteleder krever det eller organet vedtar det. Kommunestyrets eller fylkestingets*

debatt om lukking av formannskapetets eller fylkesutvalgets møter i medhold av nr. 5 skal gå for åpne dører.

9. *Organet skal angi hva som er hjemmel for lukkingsvedtaket.*
10. *Enhver har rett til å bringe et lukkingsvedtak inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Bestemmelsene i § 59 gjelder tilsvarende.*

§ 35 nr. 4 skal lyde:

4. Valg av medlemmer av nemnder holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg eller avtalevalg, jf. § 38a.

Ny § 38a skal lyde:

§ 38a. *Avtalevalg*

1. *Kommunestyret eller fylkestinget kan selv ved enstemmig vedtak bestemme at valg av folkevalgte organer skal foregå som avtalevalg etter denne paragrafen.*
2. *Valget gjennomføres på grunnlag av innstilling med forslag på medlemmer og varamedlemmer til organet. Innstillingen skal inneholde et antall navn som tilsvarer antall medlemmer i organet med angivelse av den gruppe medlemmet representerer. I tillegg kan innstillingen inneholde et antall varamedlemmer for hver gruppe som tilsvarer antall medlemmer gruppen skal ha, med tillegg av to. Innstillingen vedtas enstemmig av kommunestyret eller fylkestinget.*
3. *Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 pst. blant de som velges. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert. Viser det seg at et kjønn vil få færre medlemmer enn det som følger av disse regler, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse. Ved valg av folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse reglene følges så langt det er mulig.*
4. *Varamedlemmer velges på samme måte som bestemt for medlemmene i nr. 3 ovenfor.*

§ 39a nr. 1 skal lyde:

1. *Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et innbyggerinitiativ som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne i kommunen eller fylket har skrevet under initiativet. Det er likevel tilstrekkelig at 300 personer i kommunen eller 500 personer i fylket står bak forslaget.*

§ 39a nr. 3 skal lyde:

3. Kommunestyret eller fylkestinget har ikke plikt til å behandle et innbyggerinitiativ som har samme innhold som et initiativ eller en sak som har vært behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i samme valgperiode.

§ 59 nr. 3 skal lyde:

3. Krav om lovlighetskontroll medfører ikke at den påklagede avgjørelse gis utsatt iverksetting med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet fatter slikt vedtak.

II

I lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard gjøres følgende endringer:

Ny § 39a skal lyde:

Kommuneloven § 24 nr. 3 om åremålsstillinger får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

Ny § 44a skal lyde:

Kommuneloven § 39a om innbyggerinitiativ får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.