



Saksbehandler: Cathrine Leistad
Saksnr.: 2016/1416-2

Saksfremlegg

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	25.08.2016
	Kommunestyret	08.09.2016

Saksdokumenter ikke vedlagt:

- NOU 2016:4 Ny kommunelov finnes tilgjengelig på følgende lenke
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>
- KS Debattgrunnlag ny kommunelov finnes tilgjengelig på følgende lenke
<http://www.ks.no/contentassets/f3dea1b78bdf48eb913d9d37e0fb456f/kommuneloven-debattgrunnlag-juni2016.pdf>

Høringsuttalelse - forslag til ny kommunelov

Sakens bakgrunn og fakta

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring NOU 2016:4 Ny kommunelov. Høringsfrist er 6. oktober 2016.

Forslag til høringsuttalelse er utarbeidet i samarbeid mellom kommuneadvokaten i Alta kommune og kommuneadvokaten og juridisk rådgiver i Hammerfest kommune. Høringsuttalelsen tar for seg de fleste kapitlene i NOU 2016:4 kap. 2-30. Ved utarbeidelse av forslag til høringsuttalelse er det også sett hen til Debattgrunnlag fra KS, vedlagt som link til saken. Lovforslaget til ny kommunelov er å finne i NOU 2016:4 på s. 446-480.

Kommunelovutvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende kommunelov med sikte på å forenkle, tilgjengeliggjøre og tilpasse loven dagens kommuner og de oppgaver som tilligger disse. Store endringer siden ikrafttredelse av kommuneloven 1. januar 1993, har utløst behov for en revidering. På de siste 20 år siden vedtakelse av kommuneloven har det utviklet seg en omfattende praksis. En lovfesting av ulovfestet rett på området har også vært en stor oppgave i revideringsprosessen.

En hovedbegrunnelse for revideringen har vært et uttrykt behov for å styrke det kommunale selvstyret, jf. blant annet prop. 119 L. (2011-2012). Det kommunale selvstyret gir kommunene rett til å styre og ta beslutninger om det kommunen selv ønsker, innenfor de rammer som settes av nasjonale myndigheter.

Kommunelovutvalget har foreslått at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres, da de sentrale hensyn er godt ivaretatt. Revideringen har derfor i stor grad gått ut på justeringer for å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontroll hos kommunene, og forenkle reguleringen av kommunesektoren.

Rådmannens vurdering

Kap. 2 – Internasjonal og nordisk rett

Kommunelovutvalget er av den oppfatning at norsk rett ikke i tilstrekkelig grad er i samsvar med det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Det foreslås derfor at revidering av kommuneloven i større grad skal bringe norsk rett i samsvar med charteret, til tross for at lokaldemokratiet står sterkt i Norge og charteret således i realiteten etterleves. En slik harmonisering vil ivaretas ved en lovfesting av det kommunale selvstyret.

Vurdering:

Rådmannen vurderer det som positivt at norsk rett i større grad søkes harmonisert med internasjonal rett, herunder særlig charteret om lokalt selvstyre.

Kap. 3 – Formål

Særlig viktig ved revidering av kommunelovens formålsbestemmelse, har det vært å innta det kommunale selvstyret. Det kommunale selvstyret er gjennomgående i forslag til ny kommunelov, og det vurderes derfor at det bør fremgå av formålsbestemmelsen for å gis betydning for alle kommunelovens bestemmelser. Kommunelovutvalget har i tillegg foreslått å trekke fram i formålsbestemmelsen rammer for det kommunale selvstyret, lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse samt en tjenesteytende og samfunnsutviklende kommune som er effektiv, tillitsskapende og bærekraftig.

Vurdering:

Rådmannen støtter endring av formålsbestemmelsen. Det kommunale selvstyret gis en sterkere forankring ved at det inntas i lovverket. En formålsbestemmelse skal ha betydning for tolkning av lovens øvrige bestemmelser. Det vurderes derfor som svært positivt at det kommunale selvstyret inntas i formålet, og dermed vil være overordnet i kommuneloven.

For øvrig vurderes forslaget til ny formålsparagraf som klargjørende, og bidrar til en sterkere forankring av viktige kommunale hensyn og styrking av demokratiske verdier.

Kap. 4 – Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter

Lovfesting av kommunalt selvstyre har vært gjennomgående i lovforslaget. I tillegg til å innta det kommunale selvstyret i formålsbestemmelsen, har kommunelovutvalget foreslått en egen bestemmelse der kommunalt selvstyre reguleres.

Samtidig foreslås det at bestemmelsen skal sette rammer for det kommunale selvstyre, herunder at selvstyret er begrenset av de rammer som er gitt i lov, og at det kreves hjemmel i lov dersom nasjonale myndigheter skal begrense det kommunale selvstyre. Det foreslås også inntatt prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyre. Det foreslås at statlige myndigheter bør ta disse prinsippene i betraktning når nytt lovverk, eventuelle inngrep etc., vurderes.

De foreslåtte prinsipper er: forholdsmessighet i begrensnings av det kommunale selvstyre, nærhet til innbyggerne og økonomisk handlerom. Nasjonale myndigheter bør ikke gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta aktuelle mål. Oppgaver og beslutninger bør ikke legges på et mer sentralt beslutningsnivå enn nødvendig. Kommunene skal kompenseres fullt ut for merutgifter når de blir tillagt nye oppgaver, og ved endring i regelverk etc.

Vurdering:

Rådmannen ser svært positivt på at prinsippet om kommunalt selvstyre nå lovfestes. Det kommunale selvstyre er under press på grunn av stadig økende detaljstyring gjennom lovverket. Det vurderes at en lovfesting i større grad vil tydeliggjøre at det må foretas en avveining mellom de nasjonale interesser og det kommunale selvstyre, blant annet ved utarbeiding og endring av lovverk. Dette vil kunne medvirke til at det ikke detaljreguleres mer enn nødvendig.

Det ansees også som en viktig del av det kommunale selvstyre at nasjonale myndigheters begrensnings av det kommunale selvstyre må hjemles i lov. Viktige prinsipper innen det kommunale selvstyre som nærhetsprinsippet, proporsjonalitetsprinsippet og fullfinansieringsprinsippet vurderes også som viktig for å sikre en tydelig forståelse av innholdet i selvstyre.

En lovfesting av kommunalt selvstyre vil videre være med på å bringe norsk rett i samsvar med det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Det vurderes som viktig at norsk rett er i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. Norge er per i dag det nordiske landet med svakest forankring av kommunalt selvstyre, og rådmannen anser det som positivt at vi nå i større grad er på linje med de øvrige nordiske land.

Prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre er utformet som «bør-regler». Det vurderes at det ikke vil ha betydning for prinsippenes vekt at nasjonale myndigheter ikke er direkte forpliktet til å vektlegge prinsippene etter bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsen vurderes tvert imot og sikre ivaretagelse av prinsippene. Det er grunn til å tro at en lovfesting vil bidra til at prinsippene i større grad enn tidligere legges til grunn og får større vekt ved lovgivning, inngrep etc.

Kap. 5 – Virkeområde

Kommunelovutvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens bestemmelse om lovens virkeområde. Det har under arbeid med revideringen vært diskutert hvorvidt lovens virkeområde også skal omfatte kommunal virksomhet som faller inn under annen lovgivning, for eksempel aksjeselskaper, interkommunale selskapet etc.

Vurdering:

Rådmannen støtter kommunelovutvalgets vurderinger om at det ikke vil være hensiktsmessig å utvide lovens virkeområde. Det vil i enkelte tilfeller kunne være med på å undergrave de hensyn som legges til grunn når virksomheten organiseres på annen måte enn det som følger av kommuneloven.

Et utvidet virkeområde er etter rådmannens syn ikke hensiktsmessig, og det oppleves ikke problematisk å forholde seg til annen lovgivning i de tilfeller kommunal virksomhet er organisert på annen måte enn den som følger av kommuneloven. I de tilfeller det er nødvendig med særlig regulering ut over det som går frem av annen lovgivning, støttes forslag om at slik regulering tas inn i kommunelovens enkeltbestemmelser.

Kap. 6 – Kommunens informasjonsplikt

Kommunelovutvalget foreslår en utvidet informasjonsplikt. Informasjonsplikten skal både gjelde virksomhet i kommunen, og virksomhet andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Videre skal det i loven fastslås en plikt til å tilpasse informasjon og informere på en slik måte at kommunens innbyggere, presse og andre får tilgang på informasjonen.

Vurdering:

Rådmannen støtter forslaget om å utvide informasjonsplikten. Det bemerkes at mange kommuner per i dag allerede oppfyller kravet til informasjonsplikt både gjennom hjemmeside, facebookside og annen publisering. Det vurderes likevel som positivt at det lovfestes en informasjonsplikt. Det vil sikre at de kommuner som per i dag ikke gir tilstrekkelig informasjon til sine innbyggere, må sette i verk tiltak for å sikre dette.

Det vurderes også som positivt at det nye lovforslaget tar høyde for utvikling av informasjonskanaler, og at det dermed ikke reguleres på hvilken måte det skal informeres. Det legges da til rette for at kommunene kan følge utviklingen med stadig nye måter å nå ut til befolkningen på.

Samtidig påpekes at det fortsatt vil være viktig å sikre at alle innbyggere får tilgang til informasjon. Det innebærer at det fortsatt vil være nødvendig å benytte de tradisjonelle informasjonskanalene, til tross for en utvikling der de fleste innbyggere nås gjennom internett og sosiale media.

Kap. 7 – Innbyggerdeltakelse

Kommunelovutvalget har gjennomgått og evaluert de former for innbyggerdeltakelse som foreligger. Det påpekes at det i stor grad bør være opp til det kommunale selvstyret å avgjøre hvordan og i hvilken grad det skal legges til rette for innbyggerdeltakelse.

Det vises til at ordningen med innbyggerforslag i liten grad er suksessfull. Likevel påpeker utvalget at det er viktig og fortsatt ha mulighet til å få satt en sak på dagsorden selv om kommunestyrets representanter ikke ønsker det. Ordningen foreslås videreført men med enkelte moderasjoner. Der det tidligere har vært krav om to prosent av innbyggernes underskrifter, settes kravet nå opp til åtte prosent. Likevel skal 1000 underskrifter alltid være tilstrekkelig for å fremme et innbyggerforslag.

Vurdering:

Rådmannen støtter forslaget om å øke kravet om underskrifter ved innbyggerforslag. Nye ordninger med underskrifter på internett, gjør det enklere å delta og å sikre underskrift fra tilstrekkelig mange innbyggere for å få forslaget behandlet. I kommuner der innbyggerforslag i større grad benyttes, vil en lav grense kunne bidra til for mange innbyggerforslag, som igjen kan være med på å svekke det representative demokratiet.

Kap. 8 – Folkevalgte organer og kommunens administrasjon

Folkevalgte organer:

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens regler om folkevalgte organer. Kommunestyrets rolle er tydeliggjort. Det er det tatt inn i loven at kommunestyret kan delegerer sin myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren, kommunedirektøren og andre rettssubjekter, (§ 5-2). Bestemmelsen om formannskapet videreføres i hovedsak. Utvalget mener at regelverket for komiteer og faste utvalg kan forenkles og tydeliggjøres. Det foreslås en enklere utvalgsstruktur ved at komiteer og faste utvalg etter dagens kommunelov § 10 slås sammen og gis betegnelsen utvalg, (§ 5-5). Utvalgene kan være faste eller midlertidige, og de kan få tildelt beslutningsmyndighet, innstillingsrett eller bare utredningsoppgaver. For at rammene for de folkevalgte organ skal være klare foreslås det at skal fastsettes et reglement som gir de sentrale rammene for organet og virkeområdet, eventuell vedtaksmyndighet og tidsperiode. Det foreslås at utvalg bare kan opprettes av kommunestyret selv (og til en viss grad ordfører). Det er nytt. Utvalgene (ikke formannskapet) skal imidlertid selv kunne opprette arbeidsutvalg (for midlertidige utredningsoppdrag mv). Disse utvalgene skal bestå av utvalgets egne medlemmer.

Vurdering:

Rådmannen er enig i at kommunestyrets oppgaver og ansvar tydeliggjøres i loven og at regelverket for dagens utvalg og komiteer forenkles og tydeliggjøres. En er videre enig i at bestemmelsene om formannskapet videreføres. Formannskapet bør imidlertid kunne opprette arbeidsutvalg på samme måte som de øvrige utvalg. Det bør vurderes nærmere om slike arbeidsutvalg kun skal kunne bestå av utvalgets medlemmer eller om også andre skal kunne velges som medlemmer i slike utvalg.

Kommunens administrasjon:

Utvalget ønsker en felles, kjønnsnøytral tittel på lederen for kommunens administrasjon og foreslår *kommunedirektør* som en slik ny lovpålagt tittel som alternativ til dagens rådmann/ administrasjonssjef, (§ 13- 1).

Oppgaver knyttet til lederrollen er i hovedsak videreført. For å tydeliggjøre ansvar og roller ytterligere foreslår utvalget at det tas inn en bestemmelse om at kommunedirektøren får et særlig ansvar for å gjøre folkevalgte organ oppmerksomme på *særskilte iverksettelsesutfordringer*: Dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføring av et vedtak, skal vedkommende gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette (§ 13- 1, 4.ledd).

Utvalget foreslår videre at kommunedirektøren skal gis ansvar for den løpende håndteringen av *personalsaker*, herunder hvem som skal ansettes eller sies opp samt ilegging av tjenestlige reaksjoner

(advarsel, suspensjon mv.)(§ 13- 1, 7.ledd). Dette er annerledes enn i dagens lov hvor slik myndighet må delegeres til rådmannen fra kommunestyret. Kommunestyret skal fortsatt ha ansvaret for budsjett og arbeidsgiverpolitikk, herunder bemanningsnormer, valg av antall stillinger innenfor en kategori innenfor vedtatt budsjett og hvilke stillingskategorier eller antall årsverk som skal reduseres ved nedbemanninger. Kommunestyret vil også fortsatt ha ansvar for å ansette kommunedirektøren.

Vurdering:

Rådmannen støtter forslaget om å lovfeste tittelen «kommunedirektør» på kommunens øverste administrative leder. Kommunens øverste leder har i dag har ansvar for kommunens ansatte, både faglig og administrativt. Det vurderes etter dette som riktig at han/ hun gis ansvar den løpende håndtering av personalsaker i kommunen, herunder ansettelser og oppsigelser. En slik ansvarsfordeling er allerede gjennomført i stadig større grad i kommunene i dag.

Kap. 9 – Parlamentarisme

Utvalget vil bevare muligheten for å ha parlamentarisk styreform som alternativ til formannskapsmodellen (som fortsatt skal være hovedmodellen). Det stilles imidlertid strengere krav for å kunne innføre parlamentarisme (krav om 2/3 flertall mot simpelt flertall i dag)(§ 10-1). Det foreslås også regler for å styrke kommunestyret og opposisjonen i parlamentarisk styrte kommuner. Det foreslås at personer som ansettes i politiske stillinger må fratre sine verv så lenge de har et slikt ansettelsesforhold. Dette for å unngå dobbeltroller (§ 10- 2, 3.ledd).

Vurdering:

Forslagene støttes. Det vurderes at endringene i regelverket vil bidra til en sterkere forankring i kommunestyret for å innføre parlamentarisme og at endringene vil bidra til å styrke kommunestyret og opposisjonen.

Kap. 10 – Ordfører

Ordfører har en veldig begrenset formell myndighet i dagens kommunelov.

Utvalget foreslår at ordfører får *forslagsrett* i folkevalgte organ hvor ordfører ikke selv er medlem (unntatt kontrollutvalget) (§ 6-1, 3.ledd). I dag har ordfører bare møte og talerett i slike organ.

Det foreslås å åpne for at kommuner som selv ønsker å delegere mere myndighet til ordføreren, kan gjøre dette. Ordfører kan delegeres myndighet til å *opprette utvalg* på eget initiativ. Ordfører kan også gis myndighet til å *treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning* og til å *fatte enkelte hastevedtak*. Dersom slik myndighet blir delegert skal ordføreren rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan myndigheten er benyttet (§ 6- 1, 4. og 5. og 6. ledd). Utvalget foreslår også at kommunestyret selv kan bestemme *direkte valg av ordfører*, det vil si at ordfører velges direkte av innbyggerne (§ 6-3). Lovforslagene følger opp tidligere forsøk som er gjennomført ved flere lokalvalg.

Vurdering:

Forslagene om utvidet myndighet til ordfører og mulighet for direkte valg av ordfører støttes. Bestemmelsene gir rom for vurderinger i den enkelte kommune om hva som er ønskelig og hva det er behov for ut fra lokale forhold, ved at kommunestyrene selv bestemmer hvilken myndighet de ønsker å delegere til ordfører og om det skal være direkte valg av ordfører eller ikke.

Kap. 11 – Kommunale foretak

Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å organisere deler av den kommunale virksomheten i kommunale foretak. Det foreslås kun mindre endringer i regelverket for kommunale foretak. For å unngå dobbelttroller og habilitetsproblematikk foreslår utvalget at *medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret* ikke skal kunne være velges til styret i kommunale foretak (§ 9- 5, 2.ledd).

Det foreslås videre å lovfeste et krav om at kommunene skal utarbeide en eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskap. Eierskapsmeldingen skal også omfatte kommunale foretak (§ 27-1, 2ledd bokstav b).

Vurdering:

Rådmannen støtter forslaget om å lovfeste at eierskapsmelding skal inngå som en del av kommunestyrets overordnede tilsynsansvar og at eierskapsmeldingen skal omfatte kommunale foretak.

Rådmannen ser at det kan oppstå utfordringer med dobbelttroller og habilitetsproblematikk hvor medlemmer av styret i kommunale foretak også er medlemmer av kommunestyret. Medlemmer av kommunestyret *kan* imidlertid sitte i *styret i andre selskap* (AS, IKS, stiftelser mv.) I slike tilfeller er habilitetsproblematikken løst ved inhabilitetsreglene i forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e) som slår fast at kommunestyremedlemmene ikke kan delta i behandlingen av saker hvor selskapet er part. Det bør vurderes å innføre en liknende inhabilitetsregel for medlemmer i kommunale foretak i stedet for å lovfeste at kommunestyremedlemmer ikke har adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak. For mindre kommuner også et problem med å skaffe nok folk.

Kap. 12 – Valgbarhet. Ombudsplikt og suspensjon mv.

I dette kapittelet vurderer utvalget regler om valgbarhet, ombudsplikt, fritak fra politiske verv, suspensjon og regler om å frata folkevalgte vervet. Valgbarheten til kommunestyret blir regulert av valgloven mens kommuneloven regulerer valgbarheten til andre kommunale organ. Etter valgloven kan en person kreve seg fritatt fra valg til kommunestyret dersom vedkommende avgir skriftlig erklæring om at han/hun ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten. Utvalget mener det bør være en liknende fritaksrett ved valg til andre organer i kommunen, unntatt formannskapet (§ 7-2, 3.ledd bokstav c). Dette fordi medlemmene av formannskapet velges blant medlemmene i kommunestyret (som allerede har akseptert å stille til valg).

Utvalget foreslår at de alminnelige reglene om å være valgbar til og utelukket fra valg bør være like ved valg av medlemmer til *alle* folkevalgte kommunale organ. Det gjøres likevel noen unntak fra kravet om at man må være bosatt i kommunen. Dette gjelder organer som har mere driftspregede oppgaver enn politiske. I slike organ vil også personer bosatt i andre kommuner kunne velges. Det

vises her til styrer i institusjoner, styrer kommunale foretak og styrer i kommunale oppgavefelleskap. I mange tilfeller blir slike organisasjonsformer benyttet til samarbeid om administrative funksjoner.

Utvalget mener at dagens fritaksregler i hovedtrekk er gode og i hovedsak fungerer etter sin hensikt. Utvalget foreslår at reglene videreføres med noen forenklinger. Det foreslås at folkevalgte som har fått innvilget midlertidig fritak fra et verv ikke skal ha rett til å tre inn i vervet igjen før permisjonstiden er ute (§ 7-9, 2.ledd).

Suspensjon innebærer at en folkevalgt for en periode ikke lenger får lov til å fungere i vervet. Dagens bestemmelse om at kommunestyret kan vedta å suspendere en folkevalgt dersom det er utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for diverse straffbare forhold foreslås videreført. Som ny bestemmelse foreslår utvalgets flertall en *utvidet adgang til å suspendere ordfører* (ikke varaordfører). Ordfører skal kunne suspenderes (ved 2/3 flertall i kommunestyret) hvis ordfører blir tiltalt for straffbare forhold med en strafferamme på over tre år, uavhengig om det straffbare forholdet har tilknytning til vervet som folkevalgt (§ 7- 11). Ordfører skal i et slikt tilfelle kunne få erstatning for tapt arbeidsfortjeneste.

Utvalgets flertall foreslår også at en ordfører skal kunne *fratas vervet* på visse vilkår *uavhengig* av om vedkommende har begått en straffbar handling (krever 9/ 10 flertall i kommunestyret). Det skal kun skje hvis ordfører blir vurdert som *ikke skikket* til å inneha vervet. Det må da foreligge særlige forhold og noe kvalifisert klanderverdig med hvordan ordføreren opptrer eller utfører sine plikter i vervet (§ 7-11, 4. ledd).

Vurdering:

Rådmannen støtter forenklingene og endringene som foreslås i reglene om valgbarhet, ombudsplikt samt reglene om uttreden og fritak.

Rådmannen kan ikke se at det er dokumentert at det er behov for å utvide dagens regler om suspensjon. Det vises her til utvalgets mindretall som påpeker at det er vanskelig å påvise et klart behov for slike lovendringer, særlig fordi adgangen en folkevalgt har til å søke fritak fra sine verv har vist seg tilstrekkelig. Regler om at folkevalgte som suspenderes har krav på tapt arbeidsgodtgjørelse støttes, da dette vil likestille folkevalgte og ansatte i kommunen. Arbeidsmiljøloven har regler om godtgjørelse til ansatte under suspensjon, men loven omfatter bare arbeidstakere/ ansatte og ikke folkevalgte.

Etter gjeldende rett er det bare domstolene som kan frata en person vervet som folkevalgt. Et av vilkårene er at vedkommende må ha begått en straffbar handling. Rådmannen ser at det vil kunne oppstå tilfeller hvor det kan oppstå massiv mistillit mot en ordfører uavhengig av om personen har begått en straffbar handling eller ikke. Mistilliten kan for eksempel knytte seg til forhold som at ordføreren ikke følger opp pliktene sine i vervet, for eksempel i lang tid unnlater å møte opp i kommunestyre/ formannskap eller andre oppdrag uten gyldig forfall, opptrer sterkt beruset under utøvelsen av vervet, innrømmer lovbrudd eller utviser annen klanderverdig oppførsel. Hva som konkret skal til for å kunne frata en ordfører vervet som følge av uskikkethet vil kunne by på tolkningsproblemer. Dersom det skal åpnes for at ordfører skal kunne fratas vervet på grunn av uskikkethet bør reglene tydeliggjøres med hensyn til hva som skal kunne vektlegges ved en slik vurdering.

Kap. 13 – Valg av medlemmer til folkevalgte organ

Utvalget foreslår lovendringer som skal bidra til at kjønnsbalansen i organet som helhet blir sikret bedre enn etter dagens regler. Utvalget viser til at andelen av kvinner i folkevalgte organer er rundt 40 prosent og over, men at tallene varierer mye fra kommune til kommune og slik er i strid med målet med regelverket.

Utvalgets flertall mener at kravet til kjønnsbalanse ved *forholdsvalg* også bør knytte seg til sammensetningen av *organet som helhet*, og ikke bare til det enkelte listeforslag, som i dag. Flertallet foreslår at dersom det ene kjønn blir underrepresentert i organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den liste som har fått *flest* stemmer. Dersom kandidatene fra det underrepresenterte kjønn skal rykke opp fra den listen som har fått færrest stemmer, kan de to største partiene i praksis avgjøre hvilket kjønn det minste partiet skal være representert med (§ 7-6, 4. ledd).

Utvalgets mindretall foreslår å videreføre gjeldende rett. De mener statistikken viser at begge kjønn er godt representert både i formannskap og i andre faste utvalg. Mindretallet fremhever også at flertallets forslag vil medføre at noen partier i praksis kan tvinge andre partier til å velge inn en folkevalgt av et bestemt kjønn. Slik mindretallet ser det, vil dette utgjøre et demokratisk problem. Eksempel: Det skal velges 7 medlemmer til et utvalg. Tre partier blir representert i utvalget med hhv tre, tre og ett medlem. Dersom det innføres krav til den kjønnsmessige balansen i utvalget som helhet, vil kjønns sammensetningen i utvalget totalt sett måtte bli tre av det ene kjønn og fire av det andre. Dersom kandidatene fra det underrepresenterte kjønn skal rykke opp fra den listen som har fått færrest stemmer (slik ordningen er etter domstoloven) kan de to største partiene i praksis avgjøre hvilket kjønn det minste partiet skal være representert ved. Dette kan de gjøre ved begge å stille med to kvinner og en mann. Det minste partiet vil da ikke kunne få valgt inn en kvinne, for kvoteringsreglene vil gjøre at en mann eventuelt rykker opp på denne listen for å sikre kjønnsmessig balanse i organet.

Vurdering:

Rådmannen støtter utvalgets mindretall og tilrår at dagens regler videreføres om at demokratihensyn i dette tilfelle må gå foran hensynet til kjønnsbalanse. Dagens valgeregler er allerede svært kompliserte og lite tilgjengelig. Den regelen som flertallet foreslår vil medføre et ytterligere kompliserende element når regelverket skal anvendes.

Kap. 14 – Godtgjøring og velferdsgoder

Utvalget mener det er viktig å ha økonomiske støtteordninger for personer som er valgt til kommunale tillitsverv. Dette for å sikre en bredest mulig rekruttering til slike verv. Dagens bestemmelser foreslås i hovedsak videreført med enkelte tillegg. Det foreslås at det i loven tas inn en egen bestemmelse hvor det åpnes for at kommunestyret selv kan bestemme at folkevalgte som frikjøpes, skal motta en fast godtgjøring som skal dekke *både erstatning for tapt inntekt og godtgjøring for utførelse av verv* (§ 8-6). Utvalget foreslår videre å lovfeste at folkevalgte i verv på *minst halv tid* skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har jobb å gå tilbake til (§ 8-7).

Utvalget har ikke hatt i sitt mandat å vurdere de folkevalgtes rettigheter etter andre regelverk som folketrygdeloven, arbeidsmiljøloven og ferieloven. Utvalget påpeker at lovgivningen bør endres slik at folkevalgte som har et tillitsverv som tilsvarer minst 50 prosent stilling, gis de samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte i kommunene.

Vurdering:

Rådmannen støtter utvalgets forslag om endringer i regelverket vedrørende frikjøp og ettergodtgjøring. Det samme gjelder forslaget om å gi folkevalgte med omfattende tillitsverv rettigheter innen velferdslovgivningen.

Kap. 15 – Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte.

Utgangspunktet er at alle opplysninger som de folkevalgte trenger for å treffe vedtak, skal fremgå av administrasjonens saksfremstilling med vedlegg. Samtidig beror det på et skjønn hvilke opplysninger som vil være nødvendig for at en sak skal være tilstrekkelig opplyst. Hvis de folkevalgte ønsker flere opplysninger i en sak enn det administrasjonen har lagt frem, kan det oppstå spørsmål om hvor omfattende innsynsretten er og hvilke dokumenter og opplysninger de folkevalgte skal få. Etter gjeldende rett har folkevalgte en *videre* innsynsrett i dokumenter enn det som følger av offentlighetsloven. Den utvidede innsynsretten ligger til de *folkevalgte organene*, og ikke til den enkelte folkevalgte. Den enkelte folkevalgtes innsynsrett følger de generelle reglene i offentlighetsloven og må behandles etter dette regelverket. Reglene om folkevalgte organers innsynsrett er ulovfestede regler. De praktiseres ofte ulikt i kommunene og er ofte regulert gjennom kommunale reglement. Utvalget foreslår derfor å lovfeste og presisere gjeldende rett (§ 8-3). Dersom de folkevalgte får opplysninger som er taushetsbelagt med hjemmel i forvaltningsloven eller særlovgivningen, har de allerede taushetsplikt etter gjeldende rett. Utvalget foreslår at en tilsvarende skal gjelde hvis de folkevalgte får opplysninger som kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven, og som kommunen har bestemt at det ikke skal gis innsyn i (§ 8-3, 6. ledd).

Etter utvalgets forslag skal *kommunestyret* som organ ha innsynsrett i alle dokumenter i kommunen. *Andre folkevalgte organ* skal kunne gis innsynsrett i dokumenter i saker som ligger innenfor organets virkeområde (§ 8-3, 2. ledd). Det foreslås også nærmere krav til stemmegivningen mv. når organet skal ta stilling til om de vil kreve slikt innsyn.

Vurdering:

Rådmannen støtter utvalgets forslag og vurderinger.

Kap. 16 – Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer

Utvalget foreslår at dagens saksbehandlingsregler for folkevalgte organ i hovedsak videreføres, men med enkelte endringer, justeringer og språklige forenklinger. Utvalget mener at dagens regler om møteoffentlighet i hovedsak fungerer bra. Utvalget foreslår imidlertid som ny regel at møter skal kunne lukkes for offentligheten der organet skal *motta informasjon fra kommunens advokat, og hensynet til saken tilsier det (§ 11-5, 3. ledd bokstav c)*. Det foreslås også at slike saker skal sladdes på den saklisten og i den møteboken som gjøres tilgjengelig for allmenheten. Et eksempel på en slik sak kan være en kontraktvist hvor kommunen vurderer å heve en kontrakt og har behov for å få informasjon om sin rettslige stilling uten at medkontrahenten blir kjent med at kommunen vurderer å heve kontrakten.

Utvalget drøfter om det skal gis *adgang til å lukke møter* i folkevalgte organ i en innledende fase av saksbehandlingen dersom folkevalgte har behov for *saksforberedende orientering/ opplæring i en*

konkret sak. Et mindretall ønsker at det lovfestes en mulighet til å kunne lukke slike møter. Mindretallet viser til at det er viktig å tilrettelegge for læring og gode beslutningsprosesser og gi folkevalgte mulighet for å kunne sette seg inn i et komplekst saksområde før man realitetsbehandler og treffer vedtak. Utvalgets flertall mener at slike møter kan være åpne.

Et samlet utvalg foreslår at adgangen til å avholde *fjernmøter* utvides. Allmennheten må da gis tilgang til møtet for eksempel gjennom en skjermoverføring av møtet i egnede lokaler eller ved at møtet overføres på internett. Utvalget foreslår at nærmere detaljer om krav til fjernmøte fastsettes i forskrift.

Vurdering:

Rådmannens støtter reglene om utvidet adgang til å avholde fjernmøter og støtter også forslaget om at et møte skal kunne lukkes i *særlige tilfeller* hvor det er behov for et fortrolig møte med kommunens advokat.

Rådmannen vurderer at opplæring av folkevalgte i en innledende fase av saksbehandlingen bør kunne skje i åpne møter og støtter utvalgets flertall og vurderinger. Behovet for å kunne lukke slike møter antas å være beskjedent. En adgang til å lukke dørene i opplæringsøyemed vil også kunne tolkes ulikt og gi rom for misbruk, samt at forslaget ikke er i samsvar med samfunnsutviklingen for øvrig som går i retning av å praktisere mer åpenhet og offentlighet.

Kap. 17 – Inhabilitet for folkevalgte og ansatte

Etter utvalgets vurdering dekker reglene i dagens kommunelov, sammenholdt med forvaltningsloven, behovet for regler om inhabilitet for folkevalgte eller ansatte. Utvalget har derfor ikke sett behov for å endre på hovedinnholdet i gjeldende inhabilitetsregler og foreslår kun enkelte presiseringer, klargjøringer og språklige forenklinger. Utvalget foreslår blant annet å dele § 40 i dagens kommunelov i flere bestemmelser slik at det blir en bestemmelse om inhabilitet for ansatte, en om inhabilitet for folkevalgte og en om fritak av personlige grunner (§ 13- 3, § 11- 10 og § 11-11).

Vurdering:

Rådmannen støtter utvalgets forslag og vurderinger.

Kap. 18 – Interkommunalt samarbeid

Samarbeid mellom kommuner kan foregå på mange ulike måter, fra helt uformelt samarbeid til formelt samarbeid organisert etter lovregulerte samarbeidsformer.

Dagens kommunelov regulerer tre ulike formelle samarbeidsordninger. Det er interkommunalt styre etter § 27, vertskommunesamarbeid etter kapittel 5 A og samkommunearbeid etter kapittel 5 B. *I tillegg* finnes organisasjonsformen interkommunale selskap, som er regulert i en egen lov, lov om interkommunale selskap. Kommunene kan også benytte seg av samarbeidsformer som ikke kun er forbeholdt kommunene som aksjeselskaper, foreninger og samvirkeforetak.

Dagens kommunelov inneholder ingen overordnet bestemmelse som fastslår at kommuner kan samarbeide med hverandre. Utvalget foreslår derfor at en slik bestemmelse tas inn i loven og denne gis betegnelsen *Interkommunalt samarbeid* (§ 17- 1).

En enkel samarbeidsform som mange kommuner benytter i dag for å samarbeide om å løse felles oppgaver finner vi i dagens kommunelov § 27. § 27 gir hjemmel for å opprette et *interkommunalt styre*. Samarbeidsformen brukes mye. Den er først og fremst beregnet på mindre omfattende samarbeid hvor kommuner samarbeider om å løse en eller flere oppgaver og hvor kommunene anser de andre samarbeidsformene for å være mindre hensiktsmessige/ for kompliserte. I tillegg er de fleste regionråd i dag organisert som § 27 – samarbeid.

Utvalget har, på bakgrunn av to større evalueringer vedrørende samarbeid etter kommuneloven § 27, vurdert at dagens regler ikke dekker kommunenes behov godt nok og at det er behov for noen endringer i regelverket. Interkommunalt samarbeid er svært knapt regulert i dagens § 27. Dette åpner for betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet på ulike områder. Utvalget foreslår derfor at § 27 erstattes med en ny organisasjonsform kalt «*kommunalt oppgavefellesskap*» (§ 19- 1). Gjeldende kommunelov § 27 fastsetter at det kan opprettes et eget *styre* til løsning av felles oppgaver. Den har ingen regler om opprettelse av andre organer. I dag bestemmer deltakerne selv både styrets sammensetning og størrelse. Utvalget foreslår at det skal være *obligatorisk* å velge et *representantskap* i det kommunale oppgavefellesskapet. Representantskapet skal være oppgavefellesskapets øverste organ. Det stilles krav om at *alle* deltakerne skal være representert i representantskapet (§ 19- 3).

Regionrådene har vokst fram i løpet av de siste 30 årene og er en betegnelse på et frivillig formalisert politisk samarbeidsorgan mellom nabokommuner der ordførerne, og ofte også administrasjonssjefene deltar. Begrepet *regionråd* har i dag ikke noe fast juridisk innhold. Regionrådene tar seg i hovedsak av grenseoverskridende oppgaver som kommer i tillegg til de ordinære oppgavene kommunene har ansvar for. Hørings- eller drøftingssaker om statlige initiativ er sakstyper som ofte blir behandlet. Videre er samferdsel/ infrastruktur, næring, kultur/ idrett, naturforvaltning/ klima/ forurensing og regional planlegging typiske saker som regionrådene behandler.

Utvalget foreslår å lovfeste regionrådet som et kommunalt samarbeidsorgan og det foreslås noen egne regler for et slikt samarbeid (§ 18- 1 flg.). Utvalget foreslår blant annet at følgende lovreguleres: Hva et regionråd skal drive med må komme klart fram i en samarbeidsavtale mellom kommunene. Deltakerkommunene må ta standpunkt til om regionrådet skal være et eget rettssubjekt eller ikke. Det må velges et råd i regionrådet som skal være organets øverste organ. Det lovfestes at regionrådet (med enkelte unntak) ikke kan gis myndighet til å utøve offentlig myndighet. Videre foreslås det at deltakerne skal hefte ubegrenset for sin andel av regionrådets forpliktelser og at det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale for regionrådet.

Vurdering:

Rådmannen støtter at det tas inn i loven en overordnet bestemmelse som fastslår at kommunene kan samarbeide med hverandre for å løse felles oppgaver (§ 17- 1). En opplisting av de vanligste formene for samarbeid er positivt da dette gir oversikt og klarhet om hvilke organisasjonsformer kommunene kan benytte.

Rådmannen støtter at dagens § 27 - samarbeid utgår og erstattes med organisasjonsformen «*kommunalt oppgavefellesskap*». Et kommunalt oppgavefellesskap vurderes å være en enkel og fleksibel organisasjonsform hvor kommunene vil ha stor frihet til å velge egne lokale løsninger. Det anses å være en fordel at de nye bestemmelsene gir anvisning på hvilke sentrale forhold en samarbeidsavtale minimum må inneholde. Det anses også som positivt at det økonomiske ansvaret klargjøres (19- 2) og at man ved etablering av et samarbeid må ta stilling til om oppgavefellesskapet skal være et eget rettssubjekt eller ikke (§ 19-4, 4. ledd bokstav b). Når det gjelder reglene om

organisering av oppgavefellesskapet vurderes det at det *ikke* er nødvendig å stille et krav om at det skal være et representantskap med deltakelse fra alle. Et styre der kommunene selv bestemmer antall og hvem som skal sitte i styret, slik som i dag, bør være tilstrekkelig. Hvorvidt alle deltakerne bør være representert i samarbeidsorganet bør være opp til deltakerne selv å bestemme. Dette vil kunne være avhengig av hvilke type oppgaver som ønskes løst.

Rådmannen støtter forslaget om regionråd og reguleringen av disse. Ved å lovfeste regionrådene synliggjøres disse i det kommunale forvaltningssystemet. Det vil fortsatt være frivillig for kommunene å samarbeide i regionråd og kommunene vil fortsatt i stor grad selv kunne bestemme hva samarbeidet skal gå ut på.

Kap. 19 – Økonomiforvaltning

Kommunelovens regler om økonomiforvaltningen skal ivareta flere hensyn. Et sentralt hensyn er å støtte opp om det kommunale selvstyret. Økonomireglene skal også trygge det finansielle grunnlaget for alle de tjenestene som kommunene har ansvar for overfor innbyggerne. Utformingen av økonomireglene reiser flere vanskelige spørsmål, hvor ulike prinsipper og hensyn må veies og balanseres.

Utvalget legger til grunn at reglene fortsatt skal bygge på rammestyringsprinsippet. Dette skal underbygge selvstyret og den lokale handlingsfriheten og det lokale ansvaret for å ha en sunn økonomisk husholdning innenfor de rammer som loven setter. Utvalgets lovforslag innebærer i hovedsak at økonomireglene fra dagens lov videreføres, men med flere tillegg, endringer og presiseringer. Forslaget innebærer at en rekke bestemmelser som i dag finnes i forskrift flyttes opp i loven.

Noen av forslagene omfatter følgende:

- En generalbestemmelse som slår fast at kommunestyret skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid.
- Kommunestyret skal fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling, som er verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi.
- Økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplanenes samfunnsdel.
- Krav til standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter i økonomiplanen og krav om å synliggjøre gjelden i økonomiplanen og årsbudsjettet.
- Plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet.
- Nye regler om avslutning av årsregnskap.
- Lovfesting av kravet om at kommunens drift bare kan finansieres av løpende inntekter.
- Nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån.
- Et generelt forbud mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko.
- Nye vilkår for at kommuner med vesentlig økonomisk ubalanse tidligere fanges inn i ordningen for statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning (ROBEK).

- Innføring av tiltakspått for kommuner i ROBEK som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse.

Vurdering:

Det er sentralt for en kommune å vurdere økonomiske forhold og handleevne på kort og lang sikt. Eventuelle endringer i kommuneloven må bidra til at det skjer. De forslåtte endringene synes å være et positivt bidrag til en bedre økonomistyring i kommunene, og støttes av administrasjonen.

Kap. 20 – Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier mv.

Utvalget foreslår å lovfeste flere nye bestemmelser som klargjør rettsvirkningene av disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Blant annet foreslås at låneavtaler som gjelder andre formål enn det kommuneloven tillater og andre avtaler som innebærer en finansiell risiko utover lovens forbud mot vesentlig finansiell risiko, skal være *privatrettslig ugyldig* såfremt långiver var kjent med lovbruddet, eller burde ha kjent til det. Privatrettslig ugyldighet innebærer at kommunens kontraktspartner ikke kan gjøre avtalerettslige forpliktelser gjeldende dersom avtalen er i strid med reglene.

Utvalget overlater til departementet å utrede spørsmålet om virkningene av privatrettslig ugyldighet.

Vurdering:

Forslaget om klargjøring av rettsreglene ved brudd på økonomibestemmelsene støttes. Det vil gi partene større forutsigbarhet og vil også kunne virke preventivt. Hvordan restitusjonsplikten skal utformes må imidlertid utredes og avklares før en eventuell lovendring vedtas.

Kap. 21 – Selvkost

Utvalget foreslår at det skal lovfestes felles generelle og overordnede regler om beregning av selvkost i kommuneloven.

Dagens regelverk er spredt på flere særlover, og dagens kommunelov inneholder ingen regler om selvkost eller andre regler som begrenser kommunens adgang til å ta betalt for tjenester. Formålet med å lovfeste regler for beregning av samlet selvkost er å bidra til at kommunene ikke har ulikt nivå på gebyrene på grunn av ulik forståelse av hva som ligger i selvkostbegrepet og hvordan det øvre taket på gebyrinntektene beregnes.

Vurdering:

Rådmannen støtter forslaget. Reglene om selvkost kan oppleves som vanskelig tilgjengelig fordi de i dag er spredt i særlover, slik at et overordnet regelverk inntatt i kommuneloven både kan virke rettslig tydeliggjørende, samt at det kan ha en tillitsskapende effekt overfor innbyggerne.

Kap. 24 – Internkontroll

Internkontroll er en del av kommunens egenkontroll, styrt av kommunens administrative leder. I dag reguleres dette blant annet i kommuneloven § 23 der det fremgår at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for *betryggende kontroll*. I tillegg finnes en rekke bestemmelser i særlovgivningen, som til dels er svært detaljerte på sitt område og har ulik utforming. Dette gjør det utfordrende for kommunene å holde oversikt over mange ulike regelsett og ulike internkontrollkrav.

Utvalget foreslår å innføre en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Formålet er å styrke internkontrollen ved å gjøre reguleringen av internkontrollen mer tydelige, helhetlig og effektiv. Bestemmelsen skal angi et lovkrav om hva som minimum må gjøres av internkontroll, men det vil ikke være en uttømmende regulering. Bestemmelsen skal erstatte særlovgivningens bestemmelser om internkontroll for kommuner. Det foreslås videre å lovfeste et krav om årlig rapportering til kommunestyret om internkontrollen.

Vurdering:

Rådmannen vurderer at forslaget vil bidra til å styrke fokuset på egenkontroll i kommunene, noe som vil bygge opp under det kommunale selvstyret og dermed legge til rette for redusert statlig tilsyn med kommunene. Forslaget støttes.

Kap. 25 – Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet

Utvalget viderefører dagens ordning med at kommunestyret selv plikter å velge et kontrollutvalg, inkludert leder og nestleder, samt at minst ett medlem også er medlem i kommunestyret. Det foreslås å øke minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem. De strenge reglene om hvem som er utelukket fra valg videreføres i all hovedsak, samt at det foreslås at personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper mv. skal være utelukket fra valg. Utvalget har vurdert, men ikke funnet grunnlag for å lovfeste en ordning hvor lederen av kontrollutvalget skal være fra opposisjonen. Utvalget foreslår å videreføre bostedskravet for medlemmene i kontrollutvalget.

Et faglig kompetent og velfungerende sekretariat er viktig for et uavhengig og godt arbeidende kontrollutvalg. Utvalget foreslår derfor å videreføre de strenge kravene til uavhengighet for sekretariatet, blant annet at rollen som sekretær for kontrollutvalget ikke kan kombineres med å ha andre arbeidsoppgaver som ansatt i kommunen eller å utføre revisjon for kommunen. Det foreslås ikke å innføre krav til størrelsen på eller særskilte kompetansekrav til sekretariatet.

Vurdering:

Rådmannen ser at å innføre et minimumskrav om fem medlemmer i et kontrollutvalg vil kunne gjøre kontrollutvalget mindre sårbart, samt at en kan oppnå en bedre debatt og bredere kompetanse i kontrollutvalget. I små kommuner vil midlertid dette, sammen med de strenge valgbarhetskravene, kunne føre til problemer med å finne tilstrekkelig motiverte og dyktige medlemmer til kontrollutvalget. Etter dagens regelverk med tre kontrollutvalgsmedlemmer kan det i mindre kommuner allerede være utfordrende å finne tilstrekkelig motiverte og dyktige medlemmer. En utvidelse til fem faste medlemmer vil dermed ikke nødvendigvis føre til at kontrollutvalget blir bedre rustet til å utføre sine oppgaver. Fokuset bør heller rettes mot å finne engasjerte og motiverte medlemmer til kontrollutvalgene og innføring av kompetansehevingstiltak, fremfor å øke antall

medlemmer. Rådmannen foreslår på denne bakgrunn at dagens ordning med et minimumsantall på tre medlemmer videreføres.

Kap. 26 – Revisjon

Kommunelovens regler om revisjon bygger i dag på en todeling av revisjonsarbeidet; regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Utvalget foreslår en fortsatt todeling, men foreslår enkelte endringer i reglene om regnskapsrevisjon, mens dagens regler om forvaltningsrevisjon i all hovedsak videreføres. Det foreslås at regnskapsrevisors rolle utvides noe, slik at regnskapsrevisor, som en del av den finansielle revisjonen, også skal kunne utføre enkle kontroller med om bruken av kommunens midler har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning. Utvalget foreslår videre at det innføres en lovpålagt forenklet revisorkontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak i økonomiforvaltningen. Regnskapsrevisor vil etter dette få et utvidet ansvar for å vurdere risikoen og se etter vesentlige feil og mangler ved oppfølgingen av kommunestyrets vedtak og økonomiforvaltningen. Regnskapsrevisor får etter dette et tydeligere ansvar for å ta tak i svakheter på økonomiområdet og rapportere slike til kontrollutvalget.

Utvalget foreslår videre at definisjonen av forvaltningsrevisjon utvides til å omfatte vurderinger av om lov og forskrift samt kommunens reglementer følges (regeletterlevelse).

Det foreslås videre at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en risiko og vesentlighetsvurdering, og den skal sikre at det regelmessig gjennomføres forvaltningsrevisjon i et omfang i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko.

Vurdering:

Rådmannen støtter at regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet utvides noe for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen. Forslaget om å utvide definisjonen av forvaltningsrevisjon og at kommunestyret skal vedta en plan hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjon for hver valgperiode støttes.

Kap. 27 – Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet

Utvalget har vurdert hvordan kommunestyret kan ivareta politisk kontroll med virksomheten i selskaper og lignende, og hvilke kontrollordninger kommuneloven bør legge til rette for. Utvalget mener at det eksisterende regelverket for selskapskontroll i kommuneloven fungerer etter hensikten, men vil tydeliggjøre at eierskapskontroll er en oppgave for revisjonen.

Utvalget foreslår lovendringer på fire områder: Innføring av krav om eierskapsmelding, at kontrollutvalget og revisjon får utvidet rett til innsyn i selskaper, klargjøring av at eierskapskontroll er revisjon og at kontrollutvalget skal lage en samlet plan for forvaltningsrevisjon av kommunens egen virksomhet og med selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Vurdering:

Rådmannen vurderer at de foreslåtte endringene vil styrke den politiske kontrollen med virksomheten i selskaper som kommunen har eierinteresser i, og støtter forslagene.

Kap. 29 – Statlig kontroll og tilsyn mv.

Kapitlet omfatter statlig lovlighetskontroll av kommunale vedtak og statlig tilsyn med kommuners oppfyllelse av lovpålagte plikter, samt reglene for klage og spørsmålet om å etablere en tvisteløsningsordning ved uenighet mellom stat og kommune.

Utvalget foreslår å videreføre hovedstammen i dagens regelverk om lovlighetskontroll, det vil si at tre eller flere kommunestyrerepresentanter kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Videre foreslår utvalget at det blir tatt inn i loven et vilkår om at det må foreligge *særlige grunner* for at departementet på eget tiltak skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll, samt at det presiseres i loven at det kun er endelig avgjørelser (vedtak) og den offentligrettslige siden av et vedtak som kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

Utvalget foreslår å klargjøre at kommuner kan klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven når staten fører tilsyn med kommunene. Utvalget har også foreslått at samordningen av tilsyn må styrkes, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsmyndighetene og for kommunene, og for at belastningen på enkeltkommuner ikke skal bli unødvendig stor.

Vurdering:

Rådmannen støtter forslagene om å videreføre lovlighetstilsyn, herunder en begrensning i departementets adgang til å ta opp et vedtak til lovlighetskontroll på eget initiativ. Forslagene om mer dialog med kommunene i forkant av tilsyn og mer samordning i forkant vurderes som svært positivt.

Rådmannen mener at departementet bør vurdere om det bør innføres en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av dokumentasjon og meldinger i forbindelse med tilsyn. Erfaringer viser at arbeidsomfanget knyttet til å fremskaffe dokumentasjon ved enkelte tilsyn kan være svært omfattende og ressurskrevende.

Kap. 30 – Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget legger til grunn at selv om lovforslaget innebærer enkelte nye plikter for kommunen og statsforvaltningen, vil forslaget bare medføre mindre kostnader for den enkelte kommune. Utvalgets legger derfor til grunn at de samlede virkningene av lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren.

Vurdering:

Rådmannen påpeker at de økonomiske og administrative konsekvensene vil variere fra kommune til kommune, og at den totale kostnaden for enkelte kommuner vil kunne bli stor i en overgangsperiode. Spørsmålet om hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslagene vil innebære synes derfor å være for lite utredet og problematisert.

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Hammerfest kommunestyre vedtar høringsuttalelse til Ny Kommune lov (NOU 2016:4) med de vurderinger som fremkommer i saken.