



Det kongelige kommunal- og  
moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

## Høringsuttalelse fra Finnmark fylkeskommune til kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4 - Ny kommunelov

Det vises til telefonsamtale med Siri Halvorsen, avdelingsdirektør juridisk seksjon, kommunalavdelingen, 2. mai 2016 hvor Finnmark fylkeskommune fikk utsatt høringsfrist til 14. oktober 2016 i anledning fylkestingets behandling av høringsuttalelse til kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4 – *Ny kommunelov* i møte 12. – 13. oktober 2016.

Finnmark fylkeskommunen inngir med dette høringsuttalelse til kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4 – *Ny kommunelov*, enstemmig vedtatt av fylkestinget i sak 27/16 i møte 12. oktober 2016. Vedtaket lyder som følger:

*«Finnmark fylkesting gir sin tilslutning til flertallets vurderinger i NOU 2016:4 Ny kommunelov, samt til KS' faglige debattgrunnlag med administrasjonens foreløpige vurderinger med de særskilte merknader som her følger til NOU 2016:4 Ny kommunelov:*

### 1. FORMÅLSPARAGRAFEN (NOU kapittel 3)

*Formålsbestemmelsen virker god og dekkende for lovens innhold og gir klart uttrykk for hva som er formålet med loven og bestemmelsene i den. Det er positivt at formålet fastslår at loven ikke bare skal legge til rette for, men fremme selvstyret.*

### 2. KOMMUNALT SELVSTYRE (NOU kapittel 4)

*Lovfesting av det kommunale selvstyret og legalitetsprinsippet som foreslått i punkt 4.7 er i samsvar med tidligere innspill fra Finnmark fylkeskommune via KS til regjeringen og Stortinget. Utvalgets vurderinger og forslag virker dekkende og tydeliggjør at det kommunale selvstyret vil kunne styrkes særlig overfor statsforvaltningen.*

*Lovfesting av prinsipper for forholdet mellom stat og kommune i punkt 4.9 er i samsvar med tidligere innspill fra Finnmark fylkeskommune via KS. Lovfesting vil kunne bidra til at kommunalt selvstyre blir tatt hensyn til på en bedre måte, og dermed gi større gjennomslagskraft i både lovgivnings- og lovtolkningssammenheng, og slik bidra til større etterlevelse av rammestyringsprinsippet. Ordlyden i prinsippene bør tydelig framheve selvstyret før begrensningene som innskrenker selvstyret.*

*Finnmark fylkeskommune er enig i at en lovfesting av forholdsmessighetsprinsippet ivaretar de hensyn som ligger til grunn for det lokalpolitiske prinsipp (begrensninger i det kommunale*

selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er klart behov for sentrale nasjonale føringer) og tydelighetsprinsippet (når kommunene pålegges oppgaver i loven, skal det kommunale selvstyret framheves i loven). Nærhetsprinsippet er også spilt inn av KS tidligere. Selve lovteksten kan virke noe uklar – plasseringen av ordet «fortrinnsvis» i setningen gjør at ordet kan bli oppfattet som en begrensning framfor en prioritering av kommunene, slik det står i lovmerknaden: «Dette prinsippet innebærer at offentlige oppgaver bør desentraliseres. Dette betyr at slike oppgaver fortrinnsvis bør legges til kommunene.» Det bør være tilstrekkelig med én begrensning, og begrensningen på selvstyret bør komme etter formålet om desentralisering av oppgaver. Lovteksten bør presisere at det handler om folkevalgte organer, for å tydeliggjøre lokaldemokratiet overfor statsforvaltningen. Et alternativ er at «fortrinnsvis» utgår og «folkevalgte» kommer inn i setningen: «Offentlige oppgaver bør legges til folkevalgte organer som er så nær innbyggerne som mulig.» Eventuelt med et tillegg: «..., fortrinnsvis til kommunene.»

Fullfinansieringsprinsippet og konneksitetsprinsippet (samsvar mellom oppgaver og ressurser) er spilt inn av KS tidligere. Utvalgets begrunnelse for å bruke finansieringsprinsippet som et mer dekkende begrep virker hensiktsmessig. Lovteksten kan imidlertid virke noe utydelig, ettersom begrensningene kommer før handlefriheten. Ved å snu setningen kommer selvstyret før begrensningene: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.» Begrepet «frie inntekter» blir ofte relatert til kommunenes inntektssystem (skatt og rammetilskudd) og finansiering av lovpålagte og egeninitierte oppgaver. Begrepet relateres kanskje ikke like tydelig til andre ubundne inntektskilder kommunene kan ha. For å få fram siktemålet tydeligere kan et alternativ være: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.»

### **3. INFORMASJONSPLIKT (NOU kapittel 6)**

Undersøkelser viser at spesielt åpenhet, informasjon og innsyn oppleves som viktig for tilfredsheten med den lokaldemokratiske styringen. Særlig sterk er effekten av informasjonsarbeid: Kommuner som driver aktivt og bredt informasjonsarbeid skårer bedre på alle dimensjoner ved godt demokratisk styre. Å legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon vil bidra til at de som blir berørt, men ikke selv oppsøker informasjonen, får informasjon om de ulike tjenester kommunen yter og saker som blir behandlet i politiske organer og i administrasjonen. Forslaget gir tilstrekkelig frihet til å vurdere nærmere, ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser, hvilke konkrete forhold det skal informeres om, hvor mye det skal informeres, hvordan det skal informeres og til hvem. Plikten til å informere også om virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunene bør ses i sammenheng med forslagene som skal gi kommunestyret styringsinformasjon om mer enn virksomheten som skjer i kommunen.

### **4. INNBYGGERDELTADELSE (NOU kapittel 7)**

Fylkestinget støtter ikke forslaget om å øke kravet til antallet underskrifter ved innbyggerforslag. En slik endring vil svekke demokratiet ved at vanlige folk vil få det vanskeligere med å løfte saker for kommunestyret. Nye ordninger med underskrifter på internett gjør det enklere å sette i gang underskriftskampanjer for å oppnå nødvendig tilslutning slik at kommunestyrene må behandle forslag forankret i befolkningen. Dette er positivt.

### **5. FOLKEVALGTE ORGANER OG ADMINISTRASJONEN (NOU kapittel 8)**

Utvalget fokuserer i større grad på et sterkere kommunestyre/fylkestingsstyre. At kommunestyre skal ha frihet til å vedta eller bestemme den andre politiske organiseringen uten nasjonal styring er bra. En tydelig avklaring av roller mellom folkevalgte og

administrasjonen, samt aksept og respekt for disse, er viktig for å skape et godt samspill. Finnmark fylkeskommune er positiv til at dette skillet tydeliggjøres i foreliggende NOU.

Generelt bør det forskriftsfestes der det er ønskelig med en universell standard for alle kommunene. Dette for å sikre at standarden blir etterlevd i praksis, og at tolkningen av kommuneloven blir lik.

Kjønnsnøytral tittel som kommunedirektør er positivt, også på et regionalt nivå. Likevel bør tittelen for det regionale nivået settes til fylkeskommunedirektør på lik linje som fylkesordfører, alternativt at det gis valgfrihet for kommuner/fylkeskommuner. Dette bidrar til å klargjøre forskjellene mellom regionalt og lokalt kommunalt nivå.

Finnmark fylkeskommune er enig i at kommunestyrets oppgaver og ansvar bør omtales noe nærmere i bestemmelsene i kommuneloven. Det bør fortsatt fremgå at kommunestyret er kommunens øverste organ, og at det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Det er positivt med en utvidelse av omtalen av delegering i egne ledd i bestemmelsen, men det bør vurderes nærmere om forslaget er tydelig nok (se eget kapittel). 5 Kommunestyret bør ha stor frihet til å organisere kommunens arbeid. Utvalgets forslag legger langt på vei til rette for dette, men det bør vurderes nærmere om kommunestyret gis tilstrekkelig handlefrihet. Det bør vurderes nærmere om kommunestyret bør ha adgang til å opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i kommuneloven eller annen lov, herunder om det bør være en generell definisjon av folkevalgt organ, og om kommunestyret bør ha adgang til å fastsette andre saksbehandlingsregler for et organ enn det som følger av lov.

Finnmark fylkeskommune er enig i at bestemmelsene om formannskapet i hovedsak videreføres, men formannskapet bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg på samme måte som utvalgene. De foreslåtte forenklingene av regelverket for komiteer og faste utvalg støttes. Av hensyn til å styrke kommunestyret som øverste organ, virker det hensiktsmessig at det bare er kommunestyret som kan opprette utvalg (ordfører gis anledning til å opprette visse utvalg, se kap 5.2), og at kommunestyret gis stor handlefrihet med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet osv for slike utvalg.

Av hensyn til å tydeliggjøre skillet mellom politikk og administrasjon virker det ryddig at organer enten skal være folkevalgte eller administrative. At utvalgene skal kunne opprette arbeidsutvalg støttes, men det må vurderes nærmere om disse kun skal bestå av utvalgets medlemmer eller om også andre kan velges som medlemmer av arbeidsutvalg. Finnmark fylkeskommune kan ikke se at det er behov for å videreføre reglene om kommunestyre- og fylkestingskomiteer særskilt. Reglene om utvalg gir kommunestyret tilstrekkelig handlefrihet til å opprette utvalg med det innhold som er beskrevet for kommunestyre- og fylkestingskomiteer i § 5-7. Reglene om valg til folkevalgte organer ivaretar kravet til kjønnsrepresentasjon. En mulig utilsiktet konsekvens av lovforslaget er at kretsen av valgbare i vertskommuner med folkevalgt nemd innsnevres til å gjelde kun folkevalgte. I dag velges ofte administrative medarbeidere inn i denne nemda. De vil i så fall bli definert som folkevalgte, noe som strider mot prinsippet som er lagt til grunn om rene folkevalgte organer. Dette bør vurderes nærmere. Det virker hensiktsmessig å definere nærmere hvem som er folkevalgt, og at det omfatter både kommunestyremedlemmer (direkte valgt av folket) og personer som et folkevalgt organ etter kommuneloven har valgt inn i et folkevalgt organ (indirekte valgt av folket).

Finnmark fylkeskommune deler utvalgets vurdering av at det bør være noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan de folkevalgte organene skal være, for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner og at visse grunnleggende prinsipper følges, som åpenhet i saksbehandlingen, kjønnsrepresentasjon i sentrale organer og lignende. Samtidig er det grunn til å vurdere nærmere om forslaget gir tilstrekkelig gode vilkår for innbyggerdeltakelse når saksbehandlingsreglene skal gjelde fullt ut og rådmannen ha ansvar for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. I forbindelse med

kommunesammenslåing er det gode erfaringer, særlig fra Danmark, med å etablere rådgivende utvalg for å utvikle politikkkfelt som går på tvers av de gamle kommunene. I dagens kommunelov er det hjemmel for dette etter § 10, punkt 5. I tillegg til politikere kan utvalgene inkludere innbyggere, næringsliv, lag og foreninger, og på den måten kan de også fungere som medvirkningstiltak. Det bør vurderes nærmere om det fortsatt bør være adgang til å opprette en slik type utvalg med enklere saksbehandlingsregler og utvidede valgbarhetsregler slik at innbyggere i andre kommuner også kan velges inn. En mulighet er at slike utvalg reguleres som folkevalgte organer, men at det gis adgang for kommunestyret til visse unntak fra saksbehandlingsregler og valgbarhetsregler. En annen mulighet er særskilt å regulere denne type utvalg som komiteer. Enda en mulighet er å regulere denne type utvalg som medvirkningsorgan under bestemmelser om innbyggerdeltakelse framfor bestemmelsene om folkevalgte organer.

Hva gjelder delegering og innstillingsrett som er tema i punkt 8.7, inneholder ikke lovforslaget en klargjøring av delegering av fullmaktsrepresentasjon, som eksempelvis bestemmelser som klargjør forholdet mellom kommuneloven og aksjeloven. Etter aksjeloven § 5-1(2) har aksjeeier rett til å møte med fullmektig etter eget ønske. Det vil si at aksjeeier kan utpeke hvem man vil til å representere seg på generalforsamlingen. Spørsmålet er hvordan dette løses for en kommune som aksjeeier. Skal en kommune kunne overlate til eksempelvis ordfører i en annen kommune å representere seg på generalforsamlingen, eller skal en kommune være bundet til å la seg representere av egen ordfører eller den han eller hun utpeker innenfor egen kommune? Hvis det siste er løsningen, innebærer dette en innskrenkning av den retten som følger av aksjeloven som sier at aksjeeier kan velge selv hvem som skal representere seg på generalforsamlingen. Hvis en kommune ikke kan delegere fullmakten til noen utenfor egen kommune, innebærer dette en begrensning som private aksjeeiere ikke har.

Det kan være praktiske grunner til at to eller flere kommuner ønsker å gi fullmakt til en og samme person i et selskap der de alle er aksjeeiere. Det kan også være hensiktsmessig av andre grunner enn de rent praktiske at en slik løsning er ønskelig. Av den grunn bør kommunen som aksjeeier ha større frihet med hensyn til delegering enn det lovforslaget åpner opp for. Kommunen bør kunne overlate fullmaktsrepresentasjon til ordfører eller annen folkevalgt også i en annen kommune. Dette vil samsvare med aksjelovens regler og stille en kommune mer på lik linje med private aksjeeiere. Verken lovforslaget § 5-2, 3. ledd eller andre bestemmelser i lovforslaget løser dette spørsmålet.

I lovforslaget § 5-2, 4. ledd er inntatt en bestemmelse om delegering til andre rettssubjekter. Med andre rettssubjekter inngår også selskaper, både selskaper kommunen selv eier eller sammen med andre, samt selskaper der kommunen ikke har noe eierskap. Det vil si at bestemmelsen omhandler hvilke oppgaver kommunen kan overlate til et selskap. Det skilles ikke mellom selskaper kommunen eier selv og selskaper eid av andre. Dette er ikke vurdert av utvalget. Etter ordlyden i første punktum skal det kunne delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker av ikke prinsipiell betydning. Det er ikke fullt ut klargjort hva som menes med vedtak – om dette omfatter alle avgjørelser, herunder privatrettslige avgjørelser kommunen treffer.

Ordlyden i § 5-2, 4. ledd, første punktum tilsier en innskrenkning av gjeldende rett. I dag kan en kommune overlate oppgaver også av prinsipiell karakter til et selskap som kommunen enten eier alene eller sammen med andre. For eksempel legges avgjørelser knyttet til fast eiendom som kommunen eier ofte til et eiendomsselskap kommunen eier. Dette gjøres både av praktiske og økonomiske grunner. Forslaget om å begrense delegeringsadgangen til saker av ikke prinsipiell karakter vil innskrenke kommunens selvstyre og legge begrensninger på hva som kan overlates til et selskap. På den annen side kan det argumenteres for at denne begrensningen fører til at alle prinsipielle avgjørelser fattes av folkevalgte, noe som kan sies å styrke selvstyret. Det er usikkert om dette er tilsiktet fra utvalgets side, og det synes noe uklart hva utvalgte mener.

Ordlyden i § 5-2, 4. ledd, andre punktum innebærer også en innskrenkning av gjeldende rett. Her foreslås at lovpålagte oppgaver bare skal kunne overlates til et eget rettssubjekt dersom «denne eller annen lov tillater det». I dag er det motsatt. Etter gjeldende rett kan kommunen overlate lovpålagte oppgaver til et annet rettssubjekt så langt dette ikke strider mot lov. Lovforslaget vil innebære en innskrenkning av kommunens frihet til å overlate lovpålagte oppgaver til egne selskaper eller til andre rettssubjekter den driver sammen med andre, enten det er sammen med andre kommuner eller private. En slik innskrenkning begrenser mulighetene til interkommunalt samarbeid. Det er ikke behov for en slik innskrenkning og gjeldende rett bør videreføres. Dette vil harmonisere bedre med utvalgets hovedformål om å styrke kommunens selvstyre.

Til disposisjoner uten fullmakt eller myndighet, punkt 8.8 bør det lovfestes at kommunen ikke blir bundet til privatrettslige disposisjoner når noen har handlet i strid med sin myndighet enten ved fullmakt eller delegering mangler fullstendig, eller ved at man har gått utover sin myndighet. Dette av hensyn til å beskytte fellesskapets økonomiske ressurser, og til å skape en tydelig og klar virkningsregel av de fullmakts- og legitimasjonsregler som følger av kommuneloven.

## **6. OVERORDNEDE STYRINGSMODELLER. SÆRLIG OM PARLAMENTARISME (NOU kapittel 9)**

Det er viktig å ha mulighet for å kunne innføre parlamentarisme, likevel er styringsmåten ikke skapt for de mindre kommunene, dette da kommunene blir veldig politikerorientert. Det at man skjerper kravene til å innføre parlamentarisme med krav om 2/3 flertall av de avgitte stemmene i kommunestyret/fylkestinget er bra. De foreslåtte endringene vil bidra til en sterkere forankring i kommunestyret for å innføre parlamentarisme og styrke kommunestyret og opposisjonen.

## **7. ORDFØRER (NOU kapittel 10)**

Forslaget om direktevalg av ordfører er ikke helt heldig, da man kan risikere at man får en ordfører fra et parti som ikke har flertall i kommunestyret. Finnmark fylkeskommune har et ønske om mer fokus på de politiske partier, og at ordføreren går ut fra de partier som har flertall.

## **8. KOMMUNALE FORETAK (NOU kapittel 11)**

Forslaget om eierskapsmelding er i tråd med KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll og tilråding fra PwC i rapporten «Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar». Styret i et kommunalt foretak er etter gjeldende rett ikke å regne som et folkevalgt organ. Dette er foreslått videreført. En kombinasjon av folkevalgte og andre i styret, eller et styre bestående av bare folkevalgte kan medføre tvil om styret da er å regne som et folkevalgt organ. Finnmark fylkeskommune foreslår at det presiseres at styret i et kommunalt foretak ikke er et folkevalgt organ, uavhengig av sammensetningen av styret.

Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt. Det kan synes unødvendig å lovfeste at kommunestyremedlemmer og medlemmer i toppledergruppen ikke har adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak (§ 9-5, 2 ledd). Forslaget betyr at kommunen får mindre handlingsrom enn eiere av et aksjeselskap. Aksjeloven hindrer ikke eier i å sitte i styret. Dette innebærer også en innskrenkning av det kommunale selvstyret som foreslås lovfestet i formålsparagrafen (§ 1). Et alternativ kan være å innføre habilitetsbestemmelser slik utvalget selv er inne på. Dette bør vurderes.

Finnmark fylkeskommune mener det ikke bør være andre regler for valgbarheten til et styre i et kommunalt foretak, enn i et aksjeselskap. Det bør også fortsatt være mulig for et medlem av et folkevalgt organ å behandle vedtak en selv har truffet i et underordnet utvalg.

## **9. VALGBARHET. OMBUDSPLIKT OG SUSPENSJON MV. (NOU kapittel 12)**

*Finnmark fylkeskommune er positiv til at det lovfestes at ordfører skal gå av med 2/3 flertall da tillit har stor betydning for folkevalgte. Har ikke folket tillit til en folkevalgt, bør kommunestyret ha mulighet til å suspendere ordføreren. Lovforslaget inneholder imidlertid ikke kriterier for vurderingen av uskikkethet. Hva som skal til for at ordfører anses uskikket, vil kunne by på tolkningsproblemer. Skal en ordfører fratas vervet, bør reglene tydeliggjøres med hensyn til hva som skal vektlegges ved vurderingen. Dersom en ordfører som suspenderes skal ha krav på tapt arbeidsfortjeneste, vil det tilsi like regler som for ansatte som suspenderes.*

## **10. VALG AV MEDLEMMER TIL FOLKEVALGTE ORGANER (NOU kapittel 13)**

*Regler om kjønnsrepresentasjon bør lovfestes for å unngå utvalg hvor kun ett kjønn er representert.*

## **11. GODTGJØRING OG VELFERDSGODER (NOU kapittel 14)**

*Godtgjøring og andre velferdsgoder er viktige ordninger som sikrer videre politisk rekruttering fra alle grupper i folket. Alle må reelt sett ha mulighet til å kunne være politikere. Viktigste her er småbarnsforeldre og at også enslige foreldre må ha mulighet til å delta i politikken. For å muliggjøre dette må det legges til rette for ordninger for barnepass.*

*Godtgjørelse må imidlertid vurderes opp i mot folkeopinionen. Dette da de folkevalgte må ha folkets støtte for det arbeid de utfører.*

*I heftet «Økonomiske vilkår for folkevalgte» anbefaler KS at folkevalgte som har det å være folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse gis etterlønn i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en annen jobb å gå tilbake til. Hensikten er at ettergodtgjøring skal sikre inntekt for de som har det å være folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse, uavhengig av hvor mange prosent stilling det tilsvarer. En person som arbeider i tilsvarende 60 pst stilling og er folkevalgt i 40 pst stilling, vil etter utvalgets forslag ikke ha krav på ettergodtgjøring, selv om det å være folkevalgt utgjør godt over halvparten av personens beskjeftigelse. Av hensyn til personer som arbeider i mindre enn 100 pst stilling og rekrutteringen til lokalpolitikken, bør folkevalgte som har et tillitsverv som sin hovedbeskjeftigelse ha rett til ettergodtgjøring og gis de samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte. Forslaget om å gi folkevalgte rettigheter innen velferdslovgivningen støttes, men bør i likhet med ettergodtgjøring knyttes til om den folkevalgte har dette som sin hovedbeskjeftigelse. Dette bør reguleres i kommuneloven, og aktuell særlovgivning bør justeres i henhold til dette.*

## **12. INTERKOMMUNALT SAMARBEID (NOU kapittel 18)**

*Det bør vurderes om begrepet kommunesamarbeid bør erstatte interkommunalt samarbeid (§17-1). Det handler om samarbeid mellom kommuner for å utføre felles oppgaver. Ordet interkommunalt brukes ikke i de konkrete ordningene. Derimot brukes vertskommunesamarbeid.*

*Forslaget om regionråd støttes.*

*Forslaget om kommunalt oppgavefellesskap støttes derimot ikke fullt ut, fordi det innebærer en innskrenkning i forhold til dagens regler om § 27 samarbeid med hensyn til organisering. I dagens regel heter det at en eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner «kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver». Det stilles ikke krav om at alle deltagerne skal være representert i styret eller til antall deltagere. Det er opp til deltagerne å bestemme både styrets sammensetning og størrelse. Dette gir stor fleksibilitet for kommunene. Det kan være positivt at alle deltagerne er representert, men dette framstår som unødvendig formalistisk. Hvorvidt alle*

*må være representert i samarbeidsorganet bør være opp til deltagerne å bestemme og kan være avhengig av type oppgaver som ønskes løst.*

*Det bør ikke være nødvendig å pålegge et representantskap med deltagelse fra alle. Et styre der kommunene selv bestemmer antall og hvem som skal sitte i styret slik som i dag, bør være tilstrekkelig. En klargjøring av det økonomiske ansvaret (§ 19-2) og at det kreves at det tas stiling til om oppgavefellesskapet skal være eget rettssubjekt eller ikke (§ 19-4, 4. ledd bokstav b), er positivt og vil hindre fremtidig tolkningstvil. Det er også positivt å lovfeste krav om eget regnskap for både regionråd og kommunale oppgavefellesskap (§ 14-8). Dette gjelder uavhengig av om det kommunale oppgavefellesskapet er eget rettssubjekt eller ikke. Dette vil blant annet bidra til å hindre mistanke om kryss-subsidiering og sikre tilliten til kommunenes virksomhet.*

### **13. ØKONOMIFORVALTNING (NOU kapittel 19)**

*Det er positivt at fylkestingets og administrasjonens ansvar og plikter med tanke på å sikre fylkeskommunens fremtidige økonomiske situasjon fremheves. Utvalget har i all hovedsak foretatt gode avveininger og ikke satt unødvendige begrensninger for det lokale selvstyret gjennom økonomireglene.*

*Langsiktig økonomisk handlefrihet bidrar til å skape tillit til det lokale selvstyret slik at ressursene forvaltes på beste måte også for kommende generasjoners innbyggere. Forslagene i punkt 19.4 støttes.*

*Hvis det først lovfestes en plikt til å fastsette måltall, jfr punkt 19.5, bør det i tilhørende forskrift fastsettes en minimumsnorm for måltallene. Ettersom et hovedformål med måltallene er å synliggjøre ressursbruk og økonomisk tilstand for innbyggerne må innbyggerne ha en reell mulighet til å sammenligne måltallene med andre kommuner. Når man først fastsetter finansielle måltall bør kommunene ha en felles minimumsnorm slik at tallene kan sammenlignes. Finnmark fylkeskommune mener dette best oppnås ved at det fastsettes en felles standard i forskriftsform for måltallene.*

*Finnmark fylkeskommune er positive til forslag om et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Dette for å synliggjøre den totale tjenesteproduksjonen i kommunen. Finnmark fylkeskommune påpeker viktigheten av at hovedprinsippene med å skille drift og investering videreføres. Dette sett i sammenheng med formuesbevaringsprinsippet.*

*Finnmark fylkeskommune er positiv til forslag til regnskapsteknisk avslutning av driftsregnskapet i punkt 19.6 da dette kan legge grunnlag for en mer forsvarlig ressursplanlegging på sikt. Det antas at det vil være en høyere terskel for å omdisponere midler som allerede er satt inn på fond enn å prioritere å sette midlene inn på fond.*

*Finnmark fylkeskommune anser endringen vedrørende beregning av minimumsavdrag i punkt 19.8 som en fornuftig lovregulering, da bestemmelsen vil bidra til forsvarlig formues- og gjeldsforvaltning og gi bedre kontroll over gjeldsoppbyggingen*

### **14. DISPOSISJONER I STRID MED LÅN OG GARANTIER (NOU kap. 20)**

*Virkningen av disposisjoner i strid med kommunelovens bestemmelser om lån og garantier er at de også bør være privatrettslig ugyldig. Dette av hensyn til kommunens økonomi og forvaltningen av fellesskapets ressurser. En slik regel er også enkel å praktisere da en medkontrahent ikke vil være i aktsom god tro hvis ikke vedtak i rett organ foreligger, og avtalen er signert av den som er utad legitimert til dette. Slike avtaleinngåelser vil nesten alltid også være av en slik karakter at de må vedtas av fylkestinget eller kommunestyret.*

*Forslaget innebærer en klargjøring av rettsvirkningene og vil bidra til forutsigbarhet for kommunene og deres kontraktspartner. Det kan samtidig ikke ses bort fra at regler om*

privatrettslig ugyldighet kan innebære økte dokumentasjonskrav fra kommunens kontraktsmotparter, f.eks. i forbindelse med inngåelse av låneavtaler. Forslaget støttes.

## **15. KONTROLL OG TILSYN MED KOMMUNENE (NOU kapittel 23)**

I tillegg til egenkontrollen og ekstern kontroll i uavhengige organer, er det grunn til å understreke innbyggernes kontroll gjennom den demokratiske styringskjeden der folkevalgte står til ansvar overfor innbyggerne i valg, og der innbyggerne kan kontrollere også mellom valg. God egenkontroll er viktig for et godt lokaldemokrati og bør også redusere grunnlaget for statlig styring og kontroll. Flere undersøkelser understreker utvalgets vurdering av at måten statsforvaltningens kontroll og tilsyn utøves på har betydning for det kommunale selvstyret.

Selve lovforslaget viderefører bestemmelsen om lovlighetstilsyn og forsterker samordningskravene. Det er i samsvar med fylkeskommunens syn om at tilsynet må være klart avgrenset som lovlighetstilsyn og samordnes bedre nasjonalt og regionalt. I utredningen påpekes betydningen av at tilsyn og kontroll bidrar til læring. Lovlighetstilsynet ligger fast, men tilsynet må innrettes slik at det i større grad medvirker til læring. Samtidig er det grunn til å understreke at det er andre og bedre kilder til læring enn tilsyn. Det vises til NIBR-rapporten «Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det kommunale selvstyret» og PwC-rapporten «Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar», begge på oppdrag fra KS. Begge rapportene viser at statlige tilsyn i varierende grad ser ut til å ha læringseffekt.

## **16. INTERNKONTROLL (NOU kapittel 24)**

Finnmark fylkeskommune støtter forslagene om et mer samordnet regelverk om internkontroll, samlet i kommuneloven til erstatning for særlovene og med mindre detaljrikdom enn dagens regelverk. Også Riksrevisjonen har gitt uttrykk for et behov for et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll. Finnmark fylkeskommune er enig i at internkontrollbestemmelsene hører hjemme i kommuneloven. Blant annet understrekes det i KS idehefte om rådmannens internkontroll at internkontrollen i større grad må være en del av ordinær ledelse og virksomhetsstyring. Finnmark fylkeskommune deler utvalgets syn på at det er de overordnede og sentrale elementene og vurderingene i internkontrollen som lovfestes, selv om flere elementer vil kunne inngå i internkontrollen. En relativt smal bestemmelse er viktig også fordi det foreslås hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollbestemmelsen. Det bør da være tilsyn med at kravene til internkontroll faktisk er fulgt opp, ikke hvordan kommunene velger å følge opp lovkravet. Finnmark fylkeskommune understreker betydningen av at en ny og mer omfattende bestemmelse i kommuneloven faktisk er til erstatning for, og ikke i tillegg til internkontrollregulering i særlovgivningen. Det vises i den sammenheng til gjennomgangen av særlovshjemmelen for tilsyn, der samtlige departementer etter egenvurdering konkluderte med at tilsynshjemlene skulle bestå.

Finnmark fylkeskommune støtter kravet om årlig rapportering til kommunestyret/fylkestinget om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn. For at kommunestyret/fylkestinget skal følge opp tilsyns- og kontrollaktivitetene bedre, tilrår PwC at kommunene bør sørge for å ha en tertial- og årsrapportering som inkluderer god og tilstrekkelig informasjon om egenkontroll og statlig tilsyn. Det er grunn til å vurdere nærmere om kravet til rapportering bør legges til årsberetningen, ut fra samme hensyn som utvalget viser til for å innføre utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen. Det kan være aktuelt å forenkle tilsynshjemmelen på internkontroll rent språklig. For å få fram formålet om etterlevelse tydeligere og dempe inntrykket av kontroll med administrasjonen, kan det være et alternativ å endre foreslått setning slik (§25-1, 1. ledd): «Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen skal føre systematisk kontroll for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges i administrasjonens virksomhet.»



## **17. KONTROLLUTVALGET OG KONTROLLUTVALGSSEKRETARIATET (NOU kapittel 25)**

*Finnmark fylkeskommune stiller seg bak KS sin vurdering om å øke antall medlemmer fra tre til fem. Det er av betydning at de som sitter i kontrollutvalget er mest mulig uavhengige i forhold til kommunestyret/ fylkesting. Derfor begrenset til et medlem fra kommunestyret/ fylkesting i kontrollutvalget.*

## **18. REVISJON (NOU kapittel 26)**

*Finnmark fylkeskommune stiller seg bak KS sin vurdering og anbefaling. Det bør kjøres prosesser i kommunestyre/ fylkesting om hvilke områder som skal/ bør gis forvaltningsrevisjon ut i fra risiko og vesentlighetsvurdering.*

*Regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet bør utvides noe for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen. Det er naturlig at definisjonen av forvaltningsrevisjon utvides til å dekke praksis med etterlevelserevisjon. Det støttes, som foreslått, at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjoner, basert på risiko- og vesentlighetsvurdering, framfor at det stilles krav om årlige forvaltningsrevisjoner. Dette er også langt på vei i samsvar med tilrådingene fra PwC om hvordan kommunestyret kan styrke sitt overordnede tilsynsansvar: De tilrår at kommunestyret utarbeider et «årshjul» for hvordan de kan utøve kontroll- og tilsynsrollen gjennom hele valgperioden, og at kommunestyret i større grad involveres i arbeid med overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for å få bedre kjennskap til risikobildet i kommunen. PwC tilrår også at kommunestyrets ansvar og plikter på dette område presiseres i kommuneloven.*

## **19. KOMMUNEN SOM TILSYNSINSTANS (NOU kap. 28)**

*Generelt bør rollen som tilsynsinstans rendyrkes og tilligge Fylkesmannen eller annet statlig tilsynsorgan. Dette for å oppnå likebehandling, uavhengighet og dokumentasjon.*

## **20. STATLIG KONTROLL OG TILSYN MV. (NOU kapittel 29)**

*Finnmark fylkeskommune støtter forslagene om å videreføre lovlighetstilsyn, ha mer dialog med kommunene i forkant av tilsyn, mer samordning av statlige tilsynsmyndigheter og mer samordning av tilsynsvirksomhet med kommunenes egne interne kontrollvirksomhet. Det kan imidlertid vurderes nærmere om det bør settes en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av opplysninger i forbindelse med tilsyn.»*

Med vennlig hilsen,

Øystein Ruud  
fylkesrådmann

Ada Molne Kjøllesdal  
fylkesadvokat

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.*

Kopi til:

KS - Kommunesektorens organisasjon, Postboks 1374, Vika, 0114 OSLO