



**FYLKESMANNEN
I ROGALAND**

Deres ref.: 16/1559-2

Vår dato: 06.10.2016

Vår ref.: 2016/4859

Arkivnr.: 008

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00

F: 51 52 03 00

E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Høringsuttalelse – Kommunelovutvalgets utredning 2016: 4 - Ny kommunelov

Vi viser til departementets høringsbrev av 6.4.2016.

Fylkesmannen vil nedenfor kommentere enkelte av forslagene til nye bestemmelser.

Første del. – Generelle bestemmelser

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde, og kapittel 2. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret.

§§ 1-1 til 2-2

Fylkesmannen er positiv til at det kommunale selvstyret fremheves i formålsbestemmelsen som et hovedprinsipp. Det er også et viktig prinsipp at statlige begrensninger i det lokale selvstyret må ha hjemmel i lov slik det fremgår av § 2-1. Det er imidlertid viktig at det går fram av loven at kommunen også har en viktig oppgave knyttet til å realisere nasjonale mål. Det burde derfor fremgå allerede av

§ 1-1 at det lokale selvstyre skal utøves innenfor rammen av det nasjonale fellesskap, jf. ordlyden i dagens bestemmelse. Denne viktige begrensningen i selvstyret bør tydeliggjøres i selve formålsbestemmelsen.

Det fremgår av § 2-2 at *"Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål"*. I følge utredningen gir bestemmelsen uttrykk for et forholdsmessighetsprinsipp som først og fremst retter seg mot Stortinget som lovgiver. Men bestemmelsen kan også få betydning ved tolkningen av bestemmelser som gir forvaltningen myndighet til å overprøve kommunale vedtak. Departementet bør vurdere om en slik bestemmelse hører hjemme i kommuneloven, som i større grad omhandler organiseringen av kommunal virksomhet. Regler knyttet til selve *saksbehandlingen* bør fremgå av forvaltningsloven (fvl.), jf. fvl. § 34 annet ledd siste punktum. Det vil kunne komplisere saksbehandlingen dersom flere lover skal regulere den samme problemstillingen.

Kapittel 3 og 4

Ingen merknader

Andre del. Folkevalgte

Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer

§ 5-1 Folkevalgte organer

Dette er en ny bestemmelse som gir en god oversikt over hvilke organer som inngår i begrepet "folkevalgte organer" og om hvilken benevnelse som skal benyttes for disse.

Det fremgår av utredningen at folkevalgte organer på nasjonalt nivå ikke inngår i oppregningen. Det kan likevel reises spørsmål ved om statlig organ på kommunenivå burde inngått i oversikten, som politiske områdestyrer for store naturvernområder, fjellstyrer m.fl. Slike organer vil ikke naturlig inngå i begrepet "kommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov".

Vedkommende særlov vil likevel gjerne ha gjort kommuneloven gjeldende, se f.eks. fjellova § 3 sjette ledd.

Det knytter seg også en spesiell utfordring til definisjonen av "folkevalgte" i § 5-1 siste ledd som har slik ordlyd:

"Med folkevalgte menes i denne loven medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og andre medlemmer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ."

Det er nærliggende å tro at begrepet "folkevalgt organ" som vi har understreket henviser til oppregningen i bestemmelsens andre ledd. Det kan likevel reises spørsmål ved om begrepet "folkevalgt" også bør benyttes når kommunalt organ velger medlemmer til andre typer organer, f.eks. til et nasjonalt organ.

§ 5-5 Utvalg

"Utvalg" innføres som et fellesbegrep for dagens faste utvalg og komitéer. Fylkesmannen er enig i at komitébegrepet nå forbeholdes kommunestyrekomitéene. Den mest vidtgående følgen av endringen er trolig at valgbarhetsreglene også gjelder fullt ut for de tidligere komitéene. Dette vil gi et klarere skille mellom politisk og administrativt nivå i kommunen. Fylkesmannen kjenner ikke til i hvilken utstrekning kommunene benytter adgangen til å velge personer bosatt i andre kommuner til komitéarbeid. Det kan f.eks. tenkes at kommunen ønsker personer med spesiell faglig innsikt til slikt arbeid som er bosatt i en annen kommune. Det vil i tilfelle være uheldig at adgangen til å velge inn personer fra andre kommuner nå bortfaller.

§ 5-9 Partssammensatte utvalg

Fjerde ledd i bestemmelsen burde vist til valgbarhetsreglene for utvalg i kapittel 7 for å følge samme systematikk som for ansattes representanter i tredje ledd.

Kapittel 6. Ordfører

§ 6-1 Ordførerens myndighet og oppgaver

Fylkesmannen har ikke merknader til at ordføreren tildeles forslagsrett og hastekompetanse. Det bør vurderes å gjenta bestemmelsen om dette i § 11-8, slik at loven blir mer oversiktlig.

§ 6-3 Direkte valg av ordfører.

Fylkesmannen vil ikke anbefale at direkte valg av ordfører innføres som en permanent ordning. Det vil normalt være en fordel at ordføreren har et flertall av kommunestyrets medlemmer bak seg når vedkommende skal fremme kommunens interesser utad. Direkte ordførervalg vil i noen tilfeller ikke gjenspeile den politiske sammensetningen i kommunestyret. Erfaringene med prøveordningene synes dessuten bare i begrenset omfang å ha ført til økt interesse for lokalpolitikk blant befolkningen, selv om ordningen skal ha vært populær blant innbyggerne i forsøkskommunene, se utredningens kap. 10.2. Det virker på denne bakgrunn som ordningen ikke vil gi en slik samfunnsmessig gevinst at den bør innføres permanent.

Kapittel 7. Valg til folkevalgte organer

§ 7-5 Listeforslag ved forholdsvalg.

Bestemmelsens annet ledd innebærer langt på vei en gjeninnføring av det regelverket som gjaldt før 1.10.2010. Konkret angivelse av krav til antallet kandidater av hvert kjønn på den enkelte liste, var ment å være en harmonisering med likestillingsloven. Endringen førte i enkelte tilfeller til en dårligere kjønnsrepresentasjon enn den tidligere 40%-regelen. Den førte også til at den enkelte liste måtte ha et langt større antall kandidater enn den enkelte gruppe kunne regne med å få inn i utvalget, noe som fremstod som uhensiktsmessig. Fylkesmannen er på denne bakgrunn enig i at 40%-regelen gjeninnføres for alle utvalg over tre medlemmer.

Det fremgår av merknadene til bestemmelsen at en liste må inneholde minst to navn. Dette burde gått fram av første ledd i lovteksten.

Det er nytt i forslaget § 6-2 at ordføreren nå velges blant kommunestyrets medlemmer og ikke blant formannskapetets medlemmer. § 7-5 kunne inneholdt en presisering av hvordan formannskapsvalget skal gjennomføres som forholdsvalg. Skal ordføreren stå på sin gruppes listeforslag og skal vedkommende ha innvirkning på listeforslagets kjønns sammensetning?

§ 7-6 Valgoppgjør ved forholdsvalg

Ved valg av formannskap vil ordføreren, som er valgt på forhånd, redusere sin gruppes kvote. Dette burde fremgått av § 7-6 første ledd.

Fylkesmannen har ikke merknader til at det ikke lenger kan gjøres endringer på listeforslaget.

Bestemmelsens fjerde ledd innebærer en harmonisering med regelverket for avtalevalg ved at det nå stilles krav om kjønnsbalanse for selve organet. Fylkesmannen mener det er positivt at valg av fremgangsmåte (forholdsvalg eller avtalevalg) ikke skal innvirke på utvalgets kjønnsmessige sammensetning. Det burde imidlertid i større grad være opp til samtlige partier eller grupper å bidra til at kjønnsmessig balanse oppnås. Bestemmelsens fjerde ledd, fra tredje punktum kunne f.eks. ha slik ordlyd:

"Hvis det viser seg at fremgangsmåten i andre og tredje ledd fører til at ett kjønn vil bli representert med færre medlemmer i organet som helhet enn det som følger i første og annet punktum, skal én representant fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har flest stemmer. Hvis kravet til kjønnsmessig balanse i første eller andre punktum fortsatt ikke er oppfylt for organet som helhet, skal én kandidat fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått nest flest stemmer osv. ev. i gjentatt rekkefølge, inntil kravet om kjønnsmessig balanse er oppfylt."

Fylkesmannen kan ikke se at det er grunn til å opprettholde forslaget § 7-6 tredje ledd om at det skal foretas kjønnskvolterung knyttet til den enkelte liste i samsvar med dagens regelverk. Regelen vil kunne komme i konflikt med bestemmelsen om at hele utvalget skal oppfylle kjønnskvolterungsreglene og vil derfor medføre en komplisering av regelverket. Det må være tilstrekkelig at de enkelte listene innbyrdes representerer en kjønnsbalanse som kommer hele utvalget til gode. Det vises til at det ved avtalevalg ikke stilles krav om kjønnsbalanse innenfor den enkelte gruppe. Det bør da heller ikke være grunn til å stille krav om kjønnsbalanse knyttet innvalgte kandidater fra den enkelte liste, så lenge utvalget som helhet tilfredsstiller kravene. Fylkesmannen foreslår på denne bakgrunn at § 7-6 tredje ledd tas ut.

§ 7-7 Avtalevalg

Gjeninnføring av 40%-regelen ved avtalevalg, vil medføre en harmonisering av reglene for avtalevalg og forholdvalg.

Det bør også fremgå tydelig av denne bestemmelsen om den forhåndsvalgte ordføreren skal ha innvirkning på beregningen av kjønnsbalansen i formannskapet.

§ 7-10 Opprykk og nyvalg

Fylkesmannen er positiv til at det innføres adgang til å oppnevne settemedlemmer av et utvalg ved fritak fra vervet i minst 3 måneder. Dette er en praktisk ordning som også praktiseres av kommuner i dag.

§ 8-3 Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer. Taushetsplikt

Fylkesmannen har ikke merknader til bestemmelsen om utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte. Det forutsettes at taushetsplikten ikke er til hinder for at sakens parter får innsyn i alle premisser som er lagt til grunn når det folkevalgte organ treffer sitt vedtak, jf. forvaltningsloven § 13b nr. 1, jf. forslaget til § 8-3 andre ledd.

Kapittel 9 om kommunale og fylkeskommunale foretak

§ 9-5 Styrets sammenhengsetning

Utvalget foreslår at medlemmer og varamedlemmer i kommunestyret ikke kan være medlemmer av styret i et foretak. Denne regelen virker unødvendig inngripende. Fylkesmannen vil foreslå at det istedenfor tas inn en egen habilitetsbestemmelse i kommunelovens § 11-10 som fanger opp ev. rollekonflikter.

Kapittel 10. Parlamentarisk styreform

Fylkesmannen har ikke merknader til dette kapitlet.

Kapittel 11. Saksbehandling i folkevalgte organer

§ 11-1 Virkeområde

Bestemmelsen avklarer at bestemmelsene i dette kapittelet skal gjelde for alle kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer så fremt ikke annet følger av lov. Fylkesmannen er positivt at virkeområdet for saksbehandlingsreglene nå tydeliggjøres og forenkles i forslaget § 11-1 slik at det som hovedregel gjelder tilsvarende regler for alle folkevalgte organer.

§ 11-2 Møte

Det fremgår av § 11-2 annet ledd bokstav c) at møte skal holdes dersom minst 1/3 av medlemmene krever dette. Det er i teorien antatt at dette er et middel for et mindretall til å få satt en sak på dagsorden.

Bestemmelsen bør imidlertid følges opp med en tilsvarende regel i § 11-3 om at lederen har plikt til å sette en sak på dagsorden dersom minst en tredjedel av medlemmene før et *ordinært* møte krever dette. Det bør være unødvendig at mindretallet må kreve et eget møte for å få satt en sak på dagsorden.

11-3 Innkalling og saksliste

Fylkesmannen viser til våre merknader under § 11-2 om at lederen må være forpliktet til å sette en sak på dagsorden dersom 1/3 av medlemmene på forhånd har stilt krav om dette. Dette bør framgå av første ledd i § 11-3.

Det er positivt at det nå i andre og tredje ledd presiseres at kunngjøringskravet også gjelder for møter som antas at vil bli lukket etter § 11-5 og at saksliste som ikke er unntatt offentlighet skal være tilgjengelig for allmenheten. Vi støtter videre klargjøringene i tredje ledd av situasjonene der det skal utarbeides to ulike versjoner av sakslisten for henholdsvis intern og en offentlig bruk.

§ 11-4 Møtebok

Fylkesmannen støtter de klargjøringene og endringene som er gjort i bestemmelsen om møtebok i § 11-4. Bestemmelsen, som oppstiller minimumskrav til hva møteboken skal inneholde, vil etter vårt syn kunne bidra til bedre kvalitet og mer konsistent føring av møteboken. Dette er vil gjøre det lettere å etterprøve kommunens avgjørelser.

11-5 Møteoffentlighet

Fylkesmannen mener at forslaget til ny lukningsgrunn i § 11-5 tredje ledd bokstav c har fått en uheldig utforming. Det bør framgå tydeligere hvilken type informasjon det her er tale om uten at det knyttes opp mot en konkret administrativ stilling. Det er ikke noe krav i kommuneloven om at den enkelte kommune skal ha en egen advokat. Det kan være like aktuelt at det er kommunedirektøren som legger fram den aktuelle informasjonen.

I bestemmelsens fjerde ledd videreføres dagens regel om at kommunerådet selv bestemmer om et møte i rådet skal være åpent. Fylkesmannen mener at denne regel harmonerer dårlig med den plikt andre folkevalgte organer har til å holde åpne møter. En slik adgang kan begrense politisk deltakelse og innsyn. Bestemmelsen bør derfor i større grad konkretisere i hvilke tilfelle kommunerådet har plikt til å behandle saker for åpne dører, f.eks. i forbindelse med behandling av ordinære forvaltningssvedtak.

§ 11-7 Fjernmøter

Bestemmelsen er ny og gir en generell adgang til å ha fjernmøter. Tidligere har det kun vært åpnet for dette i hastesaker. Bestemmelsen i § 11-7 om økt adgang til å avholde fjernmøter fremstår som fornuftig sett i lys

av dagens nye teknologiske løsninger og utviklingen i retning av færre og større kommuner der reiseavstandene øker.

§ 11-8 Hastesaker

Fylkesmannen vil foreslå at kommunestyrets adgang til å tildele ordføreren hastekompetanse i saker av ikke prinsipiell betydning også bør fremgå av denne bestemmelsen, jf. § 6-1. Fylkesmannen har under kommentarene til § 13-1 at også kommunedirektøren må kunne tildeles slik kompetanse. Dette kan ev. også tas inn i § 11-8.

§ 11-10 Inhabilitet for folkevalgte

Et av hovedgrepene i lovforslaget har vært å tydeliggjøre skillet mellom folkevalgte og administrasjon samt klargjøre oppgavefordelingen mellom disse. Fylkesmannen støtter hovedgrepet om å tydeliggjøre skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. I lys av dette er det fornuftig å ha en egen bestemmelse om inhabilitet for folkevalgte i § 11-10 og en bestemmelse om inhabilitet for ansatte i § 13-3. Både i bestemmelsen om inhabilitet for de folkevalgte og administrasjonen vises det til fvl. § 6, slik som tidligere. Det kan stilles spørsmål ved om terskelen for å statuere inhabilitet etter fvl. § 6 andre ledd bør være lik for folkevalgte og administrasjon, da politikere bør ha større rom for å fremme sine hjertesaker uten å for raskt anses som inhabil ved senere behandling av saken. Dette vil også bli spilt inn fra Fylkesmannen i forhold til den pågående revisjonen av forvaltningsloven.

Vi har for øvrig ingen merknader til lovforslagets kapittel 11.

Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse

§ 12-1 innbyggerforslag

I forslaget § 12-1 innbyggerforslag økes kravet til når kommunestyret plikter å ta stilling til forslag fra innbyggerne. Plikten inntreder dersom minst 8 prosent av innbyggerne står bak forslaget. 1000 underskrifter er alltid tilstrekkelig. Fylkesmannen i Rogaland støtter forslaget som på en god måte balanserer hensynet til direkte innbyggerdeltakelse og hensynet til effektiv utøvelse av det representative demokratiet.

Vi har for øvrig ingen merknader til lovforslagets kapittel 12.

Kapittel 13. Administrasjon

§ 13-1 Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Bestemmelsen skal forstås slik at alle kommuner skal ha en kommunedirektør og at tittelen "kommunedirektør" skal benyttes. I dag benyttes tittelen rådmann i samtlige kommuner i Rogaland til tross for at dagens kommunelov benytter "administrasjonssjef". Fylkesmannen støtter forslaget om en kjønnsnøytral betegnelse, selv om enkelte kommuner nok kan oppleve det som en ulempe å skifte ut en godt innarbeidet tittel.

Bestemmelsen i § 13-1 lister opp kommunedirektørens oppgaver og myndighet. Siden bestemmelsen lister opp kommunedirektørens sentrale oppgaver bør bestemmelsen også vise at kommunedirektøren har ansvaret for internkontroll av egen administrasjon selv om dette fremgår av kapittel 25 om internkontroll.

Det går frem av § 13-1 sjette ledd at et folkevalgt organ kun kan delegere myndighet til kommunedirektøren i saker som ikke er av prinsipiell betydning. I forhold til dagens bestemmelse i § 23 nr. 4 har flere i den juridiske teori lagt til grunn at et folkevalgt organ har anledning til å delegere myndighet til rådmannen også i enkeltsaker som er av prinsipiell betydning. Fylkesmannen er positiv til den foreslåtte formuleringen som utelukker delegering i enkeltsaker som er av prinsipiell betydning, da dette i så fall vil kunne innebære en styrking av de folkevalgte i kommunen.

Det kan reises spørsmål ved om kommunedirektøren i enkelte tilfeller burde kunne tildeles hastekompetanse på lik linje med ordføreren.

§ 13-3 Inhabilitet for ansatte

Det går frem av § 13-3 andre ledd at en ansatt som har vært med på å treffe vedtak eller har deltatt i saksforberedelsen av vedtaket er inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket og delta i forberedelsen av saken for klageinstansen. I § 13-3 tredje ledd at en underordnet ansatt blir inhabil til å delta i behandlingen eller forberedelsen av klagesaken etter fvl. § 28 dersom overordnet ansatt er inhabil. I merknadene drøftes utfordringene dette kan skape dersom kommunedirektøren er involvert ved førsteinstansbehandlingen, noe han ofte er. Utvalget har lagt til grunn at begrepene «har vært med på» og «har deltatt» innebærer at det skal lite til for at kommunedirektøren skal anses inhabil i slike saker. For å sikre god og hensiktsmessig saksavvikling i denne typen saker som kan påklages internt, er det viktig at kommunene gis god veiledning fra sentralt hold i forhold til for å unngå situasjoner med inhabilitet for kommunedirektøren og resten av administrasjonen.

Vi har for øvrig ingen merknader til lovforslagets kapittel 13.

Femte del. Økonomi

Kapittel 14. Økonomiforvaltning mv.

De nye økonomireglene er i stor grad en videreføring av de regler og prinsipper som gjelder i dag og vi er enige i at det her dreier seg om prinsipper som står seg.

På en del områder blir det foreslått presiseringer i forhold til dagens lovverk, og vi kan i all hovedsak slutte oss til disse.

Det er viktig at det blir fokusert på økonomisk utvikling samlet sett i kommunen og bruk av finansielle måltal kan her ha en nyttig funksjon.

Vi er også enige i at det kan være behov for noe mer detaljering (i forskrift) av økonomiplanen enn det er i dag, slik at en kan sikre at økonomiplanen blir et godt styringsverktøy for kommunestyret.

Når det gjelder forholdet mellom økonomiplanen (§ 14-4) og kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 gjør vi oppmerksom på at vi ikke kjenner til at det blir vedtatt egne rulleringer av samfunnsdelens handlingsdel etter plan- og bygningsloven i kommunene her i fylket. I praksis er det i dag økonomiplanen, av og til kalt «handlings- og økonomiplan», som har denne funksjonen, og en vedtar denne samtidig med årsbudsjettet. (I praksis er det nok også løsere koblinger mellom ulike planer enn det lovverket på dette området har som forutsetning, som følge av at forholdene kan skifte raskt og der vedtatte planer ikke blir endret uten videre.) Fylkesmannen vil understreke betydningen av at handlingsprogram etter plan- og bygningsloven blir tett knyttet til økonomiplan og budsjettarbeid. Vi anbefaler at plan- og bygningsloven § 11-1 revideres slik at ordlyden blir tilsvarende forslaget til ny § 14-4, "Økonomiplanen kan utgjøre kommuneplanens handlingsdel...".

Vi er enige i at det bør utarbeides et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet (konsolidert regnskap), siden mye av kommunal virksomhet i dag er skilt ut i kommunale foretak (KF) o.l.

Det blir foreslått skjerpede regler når det gjelder inndekning av merforbruk og disponering av mindreforbruk. Endringene her er etter vårt syn fornuftige og godt underbygde.

Det blir også foreslått plikt til å foreslå endringer i årsbudsjettet ved merforbruk året før. I praksis skjer dette stort sett i dag, men det kan være nyttig at det blir presisert.

Utvalget drøfter spørsmålet om å gi anledning til å dekke tilskudd til investeringer andre foretar (eks. staten eller fylkeskommuner) over investeringsbudsjettet og også låneopptak i denne sammenheng, og er negativ til dette, bortsett fra et mindretall når det gjelder låneopptak. Vi er enige med flertalet her og viser til tidligere praksis med vertskommunetilskudd, noe som ble avvirket i forbindelse med nytt inntektssystem i 1986 med

et prinsipielt utgangspunkt og gjennom lovendringer. Det oppstår likevel lett press i retning av å yte bidrag til investeringer andre setter i verk i kommunen og det er viktig å unngå åpninger som letter slikt press.

Når det gjelder dispensasjon for bruk av kapitalverdier i drift kan vi vanskelig se for oss situasjoner der det ikke finnes nødvendige investeringer eller lånegjeld som kan innløses. Men skulle slike tilfelle likevel oppstå, burde dette være eneste grunnlaget for dispensasjon. Det må uansett være innfasing over flere år av slike inntekter, slik utvalget er inne på.

Rentenivået har gjort det rimelig å ta opp lån og dette understreker at en må unngå at avdragene blir lavere enn kapitalslitet. Vi støtter derfor forslaget om ny beregningsmodell for minimumsavdrag.

Sjette del, Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

§ 17-1 Interkommunalt samarbeid

Fylkesmannen i Rogaland er positiv til at det nå foreslås en overordnet fanebestemmelse som synliggjør de ulike alternative formene for interkommunalt samarbeid.

Kapittel 18. Regionråd

§ 18-1 Regionråd

I kapittel 18 og 19 foreslås det at bestemmelsen om interkommunalt samarbeid etter gjeldende kommunelovs § 27 nå splittes opp i to kapitler for henholdsvis regionråd og kommunalt oppgavefelleskap samtidig som samarbeidsformene reguleres i større grad enn tidligere.

Et regionråd kan opprettes mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner for å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene, jf. § 18-1. Vi forstår dette dit hen at regionrådet skal være en politisk samarbeidsform mellom kommuner, som i hovedsak tar seg av grenseoverskridende saker som kommer i tillegg til de ordinære oppgavene kommunene har ansvar for. Dette kan f.eks. være å behandle og eventuelt avgi uttalelser i høringssaker eller å drøfte ulike regionale satsninger eller tiltak. Regionrådet kan ikke produsere tjenester for innbyggerne eller kommunen i regionen. Regionrådet kan som hovedregel ikke gis myndighet til å treffe vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse). Regionrådet kan likevel gis myndighet til å treffe vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Fylkesmannen er positiv til at de nye bestemmelsene om regionråd tydeliggjør dette alternativet som samarbeidsform i forhold til gjeldende rett. Vi vil likevel fremheve at det vil være behov for mer veiledning når det gjelder grensene mellom virksomheten til et regionråd og kommunalt oppgavefelleskap, da det i §§ 18-1 og § 19-1, som definerer samarbeidsformene, brukes formuleringer som likner hverandre. Vi sikter her til formuleringene «løse felles saker» i § 18-1 og «løse felles oppgaver» i § 19-1.

§ 18-2 Deltakeransvar, 18-3 Råd og 18-4 Samarbeidsavtalen

Fylkesmannen støtter forslagene om klargjøring av deltakeransvar (18-2), valg av råd (§ 18-3) og krav til samarbeidsavtalen (§ 18-4). Vi mener disse bestemmelsene vil bidra til klarere rammer for slike samarbeid, noe som vil kunne bidra til færre potensielle konflikter i samarbeidet.

Kapittel 19. Kommunalt oppgavefelleskap

§ 19-1 Kommunalt oppgavefelleskap

Det går frem av § 19-1 at to eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprette et kommunalt oppgavefelleskap for å løse felles oppgaver. Det kan være tale om både lovpålagte oppgaver og ikke-lovpålagte oppgaver. Det går frem av merknadene til bestemmelsen at slikt oppgavefelleskap kan benyttes til enkle og mindre omfattende samarbeid, som samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, kommuneadvokat o.l, og til større og mer omfattende samarbeid. Som nevnt ovenfor under kapittel 18 om regionråd, mener

Fylkesmannen at det bør utarbeides ytterligere veiledning for å avklare grensene mellom virksomheten i et regionråd og kommunale oppgavefelleskap. Videre vil det etter vårt syn være behov for mer veiledning i forhold til når kommunalt oppgavefelleskap kan eller bør benyttes som alternativ til opprettelse av et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Både interkommunale selskaper og kommunale oppgavefelleskap skal kunne brukes for å løse felles oppgaver for kommunene.

§ 19-2 Deltakeransvar, § 19-3 Representantskap og § 19-4 Samarbeidsavtalen:

Fylkesmannen støtter forslagene om deltakeransvar (19-2), representantskap (§ 19-3) og samarbeidsavtalen (§ 19-4) og vi mener disse bestemmelsene vil bidra til klarere rammer for slike samarbeid, noe som vil kunne bidra til færre potensielle konflikter i samarbeidet.

Kapittel 20. Vertskommune

Bestemmelsene i kapittel 20 er i hovedsak en videreføring av dagens regler om vertskommunesamarbeid.

I utredningen s. 205 drøftes det om det bør innføres en valgbarhetsregel for den felles folkevalgte nemnda (§ 20-3) i slike samarbeid slik at det kun kan velges folkevalgte fra deltagerkommunenes kommunestyre. Utvalget mener det ikke er grunn til å innføre en slik regel. Fylkesmannen støtter utvalgets konklusjon på dette punkt, da det etter forholdene kan være hensiktsmessig å ha anledning til å velge inn andre personer enn de som sitter i kommunestyrene, f.eks. personer med særlig faginnsett i det aktuelle fagområdet.

Fylkesmannen har ingen øvrige merknader til dette kapittelet.

Kapittel 21. Representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper

Ingen merknader

Kapittel 28. Lovlighetskontroll

§ 28-1 Lovlighetskontroll

Fylkesmannen registrerer at gjeldende begrep avgjørelse er erstattet av begrepet vedtak i lovforslaget. Vi har ingen innvendinger mot forslaget, da vi forstår merknadene dit hen at endringen ikke skal innebære en realitetsendring av bestemmelsen på dette punkt. Det forutsettes at dagens veileder om lovlighetskontroll revideres slik at begrepet "vedtak" får et presist innhold.

Fylkesmannen er positiv til at lovteksten nå avklarer at det gjelder en treukersfrist for å fremme en lovlighetsklage etter § 28-1 første ledd. At fristen nå er flyttet fra forskrift til lovtekst gjør fristen mer tilgjengelig.

I § 28-1 andre ledd fremgår det at departementet (Fylkesmannen) på eget initiativ kan kontrollere om et vedtak er gyldig dersom særlige grunner tilsier det. Det fremgår av merknadene til bestemmelsen at ordlyden skal forstås som en formell innstramming. Fylkesmannen støtter at den høye terskelen for departementets (Fylkesmannens) lovlighetskontroll av eget tiltak, som har blitt lagt til grunn i praksis, nå fremgår direkte av lovteksten. Denne presiseringen vil bidra til å fremheve at kommunene er ansvarlige for egne vedtak og at slik lovlighetskontroll initiert av departementet (Fylkesmannen) kun skal benyttes unntaksvis. Det vil likevel være viktig at begrepet "særlige grunner" utdypes videre i veiledning til bestemmelsen.

§ 28-2 Hva kan lovlighetskontrolleres

Fylkesmannen er positiv til at det i § 28-2 avklares at det kun er endelige vedtak som kan lovlighetskontrolleres. At dette nå fremgår av lovtekst i stedet for veiledning bidrar til at rammene for kontrollen er mer tilgjengelig for brukerne av loven.

§ 28-3 Innholdet i lovlighetskontrollen

Fylkesmannen mener det er positivt at begrensningen om at det kun er den offentligrettslige siden av vedtaket som kan kontrolleres, nå er flyttet fra veiledningen til § 28-3 tredje ledd.

Vi er positive til den nye bestemmelsen i § 28-3 andre ledd om at lovlighetskontroll etter § 28-1 første ledd kan begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken, og at departementet (Fylkesmannen) bestemmer omfanget av lovlighetskontrollen dersom departementet foretar lovlighetskontroll av eget tiltak.

Presiseringene vil reelt sett kunne styrke det kommunale selvstyret ved at lovlighetskontroll kan begrenses slik at den ikke blir mer omfattende enn nødvendig.

Intern mindretallsankeordning

Flere kommuner praktiserer i dag en intern mindretallsankeordning, som består i at et nærmere definert mindretall i et utvalg i et pågående møte kan bringe et vedtak inn for det delegerende organ (normalt kommunestyret) til behandling. Dette er i dag en ulovfestet ordning. Fylkesmannen vil anbefale at ordningen lovfestet dersom det er etter departementets oppfatning er ønskelig at adgangen til å fremme mindretallsanke skal opprettholdes.

Kapittel 29. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK).

Forslaget viderefører i stor grad dagens ordning, med visse tillegg, slik som at akkumulert merforbruk ut over et visst nivå skal utløse registrering i ROBEK. En slik ordning bør være med på å sikre at omstillingsarbeidet kommer raskt i gang.

Generelt om egenkontroll og tilsyn

Kommunens egenkontroll omtales i utredningens kapitler 24-27, kommunens rolle som tilsynsmyndighet i kap 28. Kap 23 og 29 gjelder tilsyn med kommunen, både statlig tilsyn og tilsyn fra andre instanser.

Fylkesmannen i Rogaland vil gi ros til utvalget for god og grundig utredning på disse områdene. Utvalget understreker betydningen av god internkontroll og foreslår å styrke og klargjøre både den administrative delen av egenkontrollen (internkontrollen) og den folkevalgte egenkontrollen gjennom kontrollutvalget. Utvalget tilrår også at hovedtrekkene i reglene om statlig tilsyn videreføres.

Fylkesmannen i Rogaland støtter utvalget på de fleste punkter på dette området, men vil nedenfor kommentere enkelte av de foreslåtte bestemmelser:

Syvende del. Egenkontroll

Kapittel 22. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

§ 23-1 Kontrollutvalget

Fylkesmannen støtter forslaget om at kontrollutvalget minst skal ha 5 medlemmer mot 3 medlemmer i dag. Dette vil gi utvalget et bedre utgangspunkt for å utøve kontrollen på en aktiv måte samtidig som utvalget vil kunne få en bredere kompetanse.

§ 23-2 Kontrollutvalgets ansvar og myndighet

Vi støtter også forslagene fra utvalget som gjelder kontrollutvalgets ansvar, men vi i tillegg tilrår at alle rapporter etter tilsyn med kommunen rutinemessig skal legges fram for kontrollutvalget.

Det er positivt at revisors rolle konkretiseres og utvides, bl.a. i form av såkalt forenklet etterlevelseskontroll etter § 24-9.

Kapittel 25. Internkontroll

§ 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Fylkesmannen er enig med utvalget i at kommunedirektørens ansvar for internkontroll blir tydeliggjort og konkretisert i kommuneloven. Kontrollen bør likevel gå videre enn "administrasjonens virksomhet". Utvalget skriver i kap. 24.5.2.2 at *"Dette skal være en kontroll med hele kommunens administrasjon, det vil si hele kommunens virksomhet som ikke er en del av det folkevalgte nivået. Både sentraladministrasjonen og de ulike sektorene i kommunen skal således være omfattet."* Etter vårt syn vil det være klargjørende om det i ny regel tas med at kontrollen skal omfatte *"kommunens administrasjon og tjenesteyting"*.

På bakgrunn av erfaring med tilsyn og klagebehandling gjennom mange år, er det vårt syn at noen få særlover fremdeles bør ha eget krav om internkontroll for å ivareta rettssikkerhet og minstekrav til kvalitet i tjenester for svake grupper som har behov for særlig beskyttelse, for eksempel barn og unge i barnehage, skole og barnevern. Etter vårt syn må dette konkret vurderes ved den gjennomgangen av særlovene som utvalget foreslår i utredningens kap. 24.5.1.

Kapittel 26. Kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn

§ 26-1 Gjennomføring av lovpålagt kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn, jf. utredningens kap 28.4.2.2

Fylkesmannen støtter flertallets forslag til bestemmelse med krav om at kommunen legger til rette for at likebehandling sikres og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig. Vi støtter også mindretallsforslaget om at slik likebehandling og uavhengighet skal dokumenteres. Vi mener dette er særlig viktig for å sikre tillit til kommunens tilsyn på barnehagefeltet. Forslaget utvalget viser til på s 365, er nå vedtatt. (Fylkesmannen i Rogaland ga støtte til at kommunen fremdeles skal føre tilsyn med barnehagene, fordi vi mener denne oppgaven er sentral for å sikre at kommunen har forsvarlig barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.)

Kapittel 27. Eierstyring.

§ 27-1 Eierskapsmelding

Fylkesmannen er enig i kravet om at kommunene minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding. Departementet bør utarbeide en mal for hvordan denne bør utformes.

Kapittel 31. Statlig tilsyn

§ 31-4 Pålegg

Utvalget fraråder bruk av tvangsmulkt som styringsmiddel. Fylkesmannen i Rogaland er på generelt grunnlag enig med utvalget om dette. Vi er imidlertid positive til at dette bør prøves ut i en periode for å avklare om dette kan være et tjenlig virkemiddel i særlig krevende situasjoner, f.eks. innenfor den foreslåtte hjemmelen for tvangsmulkt i opplæringslovens kap 9A om trygt skolemiljø,

§ 31-5 Partsrettigheter

Fylkesmannen er skeptisk til utvalgets forslag om å utvide forvaltningslovens anvendelse ved statlig tilsyn utover dagens kapittel 10A som bare gjelder saker om pålegg.

Selv om en slik endring kan bidra til å synliggjøre det kommunale selvstyret. I dag legger regelverket opp til en balanse mellom kommunen som løser oppgaver nedfelt i regelverk fastsatt av Stortinget, og den statlige kontrollen med at dette regelverket blir fulgt opp. Kommunens selvråderett ligger i at kommunen selv velger hvordan oppgavene skal løses, og ved at den statlige kontrollen skal begrenses til kun å gjelde vurdering av lovlighet. Tilsammen bidrar dette til en grunnleggende tillit til at vår offentlige forvaltning fungerer rettferdig og uavhengig. Det sikrer innbyggerne sine rettigheter uavhengig av hvor de bor, uten å gå på bekostning av kommunens selvstyre. Vi mener at økt klagerett utover pålegg, vil kunne forstyrre denne balansen og samspillet mellom stat og kommune og dermed svekke tilliten til vårt forvaltningssystem. Ikke

bare vil det kunne bidra til økt ulikhet i forståelsen av regelverket, men vil også bidra til økt byråkratisering for å håndtere en vesentlig klagemengde.

Fylkesmannen støtter forslaget om å klargjøre forvaltningslovens anvendelse ved statlig tilsyn med de følger dette får for gjennomføringen av tilsynet.

Vi er enig i at kommunens klagerett blir klargjort og at denne nå gjelder tilsynet generelt og ikke bare påleggssakene. Men statlig tilsyn med kommunene avdekker fremdeles i alt for stor grad mangelfull kjennskap til og forståelse av regelverket. En styrket klagerett i tilfeller der det blir konkludert med åpenbare lovbrudd, vil kunne føre til unødvendig ressursbruk i forvaltningen.

§ 31-6 Samordning av statlige tilsynsmyndigheter

Utvalget foreslår å styrke Fylkesmannens samordningsrolle på tilsynsområdet. Vi støtter i utgangspunktet utvalgets vurderinger og forslag her, og vi vil særlig understreke at tilsyn skal fremme læring, samtidig som det skal være effektivt. Dialog- og læringsaspektet må settes høyt med utvikling av lokalt tilpasset nivå på tjenester og forvaltning som mål. Utvalget foreslår at Fylkesmannen skal ha plikt til å drøfte prioritering og gjennomføring av tilsyn og tilsynsplaner med kommunene, jf. bestemmelsens siste ledd. Fylkesmannen vil framholde at dersom utvalgets forslag er å forstå som en plikt til drøfting med hver enkelt kommune, vil det innebære en ressursbruk som etter vårt syn ikke kan forsvares. Tilsynsområder og tilsynsomfang bør fastsettes etter grundig risikovurdering både regionalt og lokalt, og det må være mulig å finne gode løsninger for samordning med kommunenes egenkontroll uten en slik plikt.

Utvalget har i § 31-6 tredje punktum foreslått følgende påleggshjemmel:

"Fylkesmannen kan pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget av tilsyn i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen blir større enn det som er forsvarlig."

Fylkesmannen mener at dette ikke bør være fylkesmannen sin rolle. Vi støtter derfor mindretallets forslag om at denne påleggshjemmelen tas ut.

Samordning er viktig og nødvendig, men det viktigste er at tilsynsmyndighetene på grunnlag av gjennomførte risikovurderinger har tilstrekkelig handlingsrom til å velge det de mener er den beste tilnærmingsmåten ovenfor kommunen for å nå målet om læring og regelverksetterlevelse.

Etter vår vurdering burde samordningen i større grad omfatte kunnskapsdeling mellom tilsynsetatene og kommunens egenkontroll. Utveksling av erfaringer med ulike metodiske tilnærminger kan bidra til at vi får et bedre grunnlag for å velge hvordan vi bør innrette tilsynene eller eventuelt velge å bruke annen metodikk for å oppnå det overordnede målet om at individene skal få sine rettigheter og kommunen etterleve sine lovpålagte plikter.

På denne bakgrunn bør det fortsatt gå fram av bestemmelsen at samordningen også omfatter de praktiske sidene ved gjennomføring av statlig tilsyn, jf. ordlyden i dagens § 60 e første ledd.

Med hilsen

Magnhild Meltveit Kleppa
fylkesmann

Lone Merethe Solheim
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Saksbehandler: Knut Middelthon
Saksbehandler telefon: 51 56 88 09
E-post: fmrokmi@fylkesmannen.no